

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

EMENTA

Direito tributário. Recurso extraordinário. Taxa estadual decorrente de serviços públicos. Prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate. Constitucionalidade.

I. Caso em exame

1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade das taxas instituídas pelo Estado do Rio Grande do Norte relativas a serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se os serviços em questão seriam específicos e divisíveis, podendo ensejar a instituição pelos estados-membros de taxas para sua remuneração.

III. Razões de decidir

3. Os estados da federação têm competência para prestar os serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate por meio de seus corpos de bombeiros militares.

4. Julgados recentes dão conta de que o simples fato de uma atividade ser executada por órgão de segurança pública não impede que, estando presentes a especificidade e a divisibilidade, bem como os demais pressupostos da tributação, ela enseje a cobrança de taxa.

5. Via de regra, todos os serviços mencionados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, sendo certo, ainda, que eles são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. É evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado ou colocado à disposição, bem

RE 1417155 / RN

como estipular quem utilizou, efetiva ou potencialmente, o serviço. Em situações específicas, os serviços de prevenção e combate a incêndio, busca, salvamento e resgate têm caráter universal (*uti universi*). Aplicação, por analogia, da orientação firmada no Tema nº 146.

IV. Dispositivo e tese

6. Recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte provido para, reformando-se o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17.

Tese de julgamento: “São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

Dispositivos relevantes citados: CF/88, arts. 22, inciso XXVIII; 144, § 5º; 145, inciso II.

Jurisprudência relevante citada: Súmula nº 549/STF; RMS nº 16.064/PE, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Hermes Lima**, DJ de 24/10/69; RMS nº 16.163/PE, Tribunal Pleno, red. do ac. Min. **Eloy Rocha**, DJ de 29/12/69; RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 30/9/05; RE nº 576.321/SP-RG-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 13/2/09; ADI nº 3.770/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 26/9/19.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento, por maioria de votos, apreciando o tema 1.282 da Repercussão Geral, em dar provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 5 de 220

RE 1417155 / RN

declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, e fixar a seguinte tese: "São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares". Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Flávio Dino e Cármem Lúcia, que negavam provimento ao recurso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 26.3.2025.

Brasília, 26 de março de 2025.

Ministro Dias Toffoli
Relator

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 6 de 220

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155

PROCED. : RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE. (S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RECD. (A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

RECD. (A/S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO NORTE

ADV. (A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE

ADV. (A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA (A1828/AM,
21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 29661/MS, 122402/PR, 112310/RJ,
22122 A/RN, 303020/SP)

ADV. (A/S) : FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA (41765/DF, 069114/RJ)

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

AM. CURIAE. : ESTADO DE ALAGOAS

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAPÁ

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

AM. CURIAE. : ESTADO DA BAHIA

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ESTADO DO MARANHÃO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARANÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 7 de 220

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE. : ESTADO DE RORAIMA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE. : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : ESTADO DE SERGIPE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE. : ESTADO DE TOCANTINS
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, propondo, ainda, a fixação da seguinte tese (tema 1.282 da repercussão geral): "São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin; e do voto do Ministro Flávio Dino, que divergia do Ministro Relator e negava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, o processo foi destacado pelo Ministro Luiz Fux. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Shopping Centers -ABRASCE, o Dr. Giuseppe Pecorari Melotti; e, pelo *amicus curiae* Estado de Alagoas, o Dr. Gustavo Henrique Maranhão Lima, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 8.11.2024 a 18.11.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 8 de 220

Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 9 de 220

20/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 10 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se, na origem, de ação direta de constitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta do Estado do Rio Grande do Norte tendo como objeto os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar nº 612/17.

Os dispositivos impugnados tratam de taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte julgou procedente a ação direta, declarando a constitucionalidade dos dispositivos questionados, com efeito **ex tunc**. Na essência, assentou o Tribunal Local que os serviços subjacentes às taxas em questão não seriam específicos nem divisíveis.

O julgado foi assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 247/2002 (CRIA O FUNDO ESPECIAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE (FUNREBOM), INSTITUI AS TAXAS DE EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E AS TAXAS DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS), COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 612/2017. ITENS 1 (TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO -

RE 1417155 / RN

RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL), 2 (TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO - RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE) E 6 (TAXA DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, SALVAMENTO E RESGATE EM VIA PÚBLICA, PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES, APLICADA ANUALMENTE A CADA VEÍCULO LICENCIADO NO ESTADO) DO ANEXO ÚNICO DA REFERIDA NORMA LEGAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 90 E 92, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, POR MAIORIA, E, POSTERIORMENTE, SUSPESA POR DECISÃO DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1212). PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA ADJUNTA, SUSCITADA PELO DES. IBANEZ MONTEIRO. REJEIÇÃO. POSTERIOR RATIFICAÇÃO DA EXORDIAL PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA MÉRITO. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. CRIAÇÃO DA TAXA ANUAL DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO. SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, V, DA CF/88. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA DESTE TRIBUTO PELO ESTADO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX TUNC.

- 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente

RE 1417155 / RN

arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*). 3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos" (ADI nº 2.908, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/19, DJe de 6/11/19).

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados.

Contra esse acórdão, interpôs a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte recurso extraordinário fundado na letra **a** do permissivo constitucional. Alegou ter havido ofensa aos arts. 144, inciso V; e 145, inciso II, da Constituição Federal.

No mérito, defendeu que os serviços subjacentes às taxas questionadas são públicos, específicos e divisíveis, sendo prestados ou colocados à disposição de grupos limitados de contribuintes. No caso dos serviços de combate a incêndios, busca e salvamento em edificações, são contribuintes os proprietários das respectivas edificações; no caso dos serviços de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, em veículos automotores, são contribuintes os proprietários dos respectivos veículos.

Sustentou que os dispositivos hostilizados se adéquam ao art. 145, inciso II, da Constituição Federal. Anotou que os serviços de prevenção e combate a incêndios gozam de especificidade, pois "os contribuintes sabem qual serviço lhes está sendo prestado", e de divisibilidade, porquanto "o Estado possui meios de identificar os usuários do serviço a ser financiado com a taxa".

Asseverou ser irrelevante o fato de os serviços subjacentes às taxas

RE 1417155 / RN

questionadas serem prestados por órgão integrante do sistema de segurança pública. Da óptica da recorrente, o que importa é aferir a divisibilidade e a especificidade dos serviços.

Destacou que, no julgamento do Tema nº 16, foram dois os fundamentos utilizados para se reconhecer a constitucionalidade da taxa de incêndio instituída por municípios: a) a incompetência dessas unidades federadas para exercer atividade de combate a incêndios; b) a natureza essencial dessa atividade, a qual deveria ser custeada por impostos. Anotou que, em apenas cinco votos, foi levantado esse último argumento, de modo que só houve maioria absoluta quanto ao primeiro argumento.

Aduziu que o presente caso se diferencia do referido tema de repercussão geral.

Subsidiariamente, defendeu ser necessária a modulação dos efeitos da decisão, ressaltando que “a constitucionalidade da taxa de incêndio instituída pelos Estados vinha, há muito, sendo respaldada pela jurisprudência de nossos tribunais”. Ainda nesse tópico, mencionou a decisão por mim proferida na SL nº 1.212/RN e registrou que a perda mensal estimada de receita da taxa de incêndio é de aproximadamente R\$ 2.810.000,00 (dois milhões oitocentos e dez mil reais). Salientou que isso “deverá provocar um rearranjo nas já mais do que combalidas finanças públicas, impactando o orçamento estadual, que seria ainda mais abalado pelo ajuizamento de ações de repetição de indébito”.

Nas contrarrazões, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte defendeu estar o acórdão recorrido em harmonia com o Tema nº 16. Aduziu, também, que os serviços subjacentes às taxas questionadas são inerentes à segurança pública estadual, devendo ser custeados por impostos. Consignou não estarem presentes nesses serviços os requisitos da especificidade e da divisibilidade, essenciais para a instituição de taxa. Anotou que, no julgamento do Tema nº 16, a Corte versou sobre a incompatibilidade entre a natureza do serviço de combate a incêndio e a instituição de taxa. Sustentou, ademais, que não merece ser acolhido o pleito de modulação da declaração de constitucionalidade, pois

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 15 de 220

RE 1417155 / RN

estariam ausentes os requisitos para isso.

É o relatório.

20/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte julgou procedente a ação direta, declarando a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 612/17.

Os dispositivos citados tratam de: a) taxa de prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em edificações e outros ambientes (TCIBS), correspondente a imóveis localizados na região metropolitana de Natal (item 1 do anexo único da LC nº 247/02) e a imóveis localizados no interior do estado (item 2 do referido anexo); b) taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no estado (item 6 do referido anexo).

Para o Tribunal a Quo, os serviços subjacentes a essas taxas não seriam específicos nem divisíveis, não podendo dar causa à cobrança de taxa. Eis o teor das normas impugnadas:

Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 612/17:

“ANEXO ÚNICO

**TABELA I – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR – CBM –
TAXAS DE EXERCICIO DO PODER DE POLICIA E TAXAS DE
UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS.**

**1. TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS
BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO
ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM
EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS),**

RE 1417155 / RN

CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – (ANUAL)

1.1 – IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

1.1.1 acima de 120 m² (por cada m²) 0,21

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 25,20

1.2 – IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

1.2.1 Acima de 120 m² (Por cada m²) 0,33

1.3 – IMÓVEIS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

1.3.1 Acima de 80 m² (Por cada m²) 0,38

2. TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMIBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – (ANUAL)

2.1 – MUNÍCIPIOS COM ATÉ 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.1.1 –IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.1.1. acima de 120 m² (por cada m²) 0,12

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que

RE 1417155 / RN

seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 14,40

2.1.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.1.2.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,17

2.1.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.1.3.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,20

2.2 – MUNÍCIPIOS COM MAIS 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.2.1 – IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.2.1.1 Acima de 120 m² (por cada m²) 0,18

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 21,60

2.2.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.2.2.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,30

2.2.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.2.3.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,33

(...)

6 - Taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate

RE 1417155 / RN

em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no Estado do Rio Grande do Norte:

ORDEM	TIPO DE VEÍCULO AUTOMOTOR	VALOR EM R\$
6.1	Motocicleta	15,00
6.2	Auto de passeio	25,00
6.3	Coletivos urbanos e rodoviários (transporte de pessoas – ônibus ou congêneres)	40,00
6.4	Transporte de carga não perigosa (caminhões ou congêneres)	50,00
6.5	Transporte de carga perigosa (caminhões ou congêneres)	80,00

(Redação dada pela LC nº 612, de 2017)."

O presente caso é paradigma do Tema nº 1.282, o qual está assim intitulado: "Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros".

Desde já, adianto que comproendo serem constitucionais as referidas taxas.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA Nº 16 (RE Nº 643.247/SP)

Inicialmente, faço alguns comentários acerca de importantes pontos relacionados ao julgamento do Tema nº 16.

Como se sabe, a Suprema Corte debateu, nesse caso, a constitucionalidade de taxa de combate a incêndio instituída por **municípios**. O primeiro ponto a destacar é que o Tribunal concluiu pela inconstitucionalidade dessa tributação com a apertada maioria de 6 votos contra 4. Votaram pela invalidade da taxa os Ministros **Marco Aurélio** (Relator), **Edson Fachin**, **Roberto Barroso**, **Rosa Weber**, **Ricardo Lewandowski** e **Cármem Lúcia**. Ficamos vencidos eu e os Ministros **Luiz Fux**, **Alexandre de Moraes** e **Gilmar Mendes**. Por ausência justificada, o

RE 1417155 / RN

Ministro **Celso de Mello** não participou da sessão na qual foi finalizado o julgamento do recurso extraordinário **paradigma** nem da sessão em que foi fixada a tese de **repercussão geral**.

Desde então, a composição da Corte mudou substancialmente. Metade dos Ministros que compuseram a corrente vencedora já se aposentou do cargo de Ministro da Suprema Corte. Também já se aposentou o Ministro **Celso de Mello**. Levando em conta a composição atual, não participaram do julgamento do Tema nº 16 os Ministros **André Mendonça, Nunes Marques, Cristiano Zanin e Flávio Dino**.

O segundo ponto importante que destaco é que, em meu modo de ver, respeitadas as opiniões distintas, não é possível extrair do julgamento do Tema nº 16 formação de maioria absoluta quanto ao argumento de que o serviço subjacente à taxa seria, **em qualquer circunstância, uti universi**. Essa questão foi inclusive levantada pelo Estado de São Paulo nos embargos de declaração opostos contra o referido julgamento.

Cito mais outro ponto relevante: o julgamento do Tema nº 16, não obstante as circunstâncias comentadas, serviu, em boa medida, para o julgamento de alguns outros casos, inclusive ações diretas, nos quais se discutiam taxas **estaduais** de combate e prevenção a incêndios. Menciono, a título de exemplo, a ADI nº 4.411/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJe de 24/9/20; e o RE nº 1.242.431/MT-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 12/3/20. Julgados como esses resultaram em diferenças de tratamento entre estados-membros. Como aduzi na manifestação sobre a repercussão geral, em alguns estados, a cobrança do tributo ainda é mantida, inclusive com proteção de decisão da Suprema Corte. Exemplo disso é a Súmula nº 549/STF, a qual, ainda vigente, prevê expressamente a constitucionalidade da taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco, objeto da ADPF nº 1.028/PE.

A meu ver, o quadro revela fortemente a necessidade de a Suprema Corte revisitar todo o assunto, seja quanto à taxa de combate a incêndio instituída por municípios, seja quanto à taxa de combate e prevenção a incêndios instituída por estados. Muito por conta disso foi que propus o reconhecimento da repercussão geral do presente tema, no qual se

RE 1417155 / RN

discute, repito, a constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados.

IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PARA OS SERVIÇOS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E DE BUSCA, SALVAMENTO E RESGATE PRESTADOS OU COLOCADOS À DISPOSIÇÃO PELO PODER PÚBLICO

Reportagem do Fantástico de abril de 2013, poucos meses depois do trágico incêndio na boate Kiss, que deixou 242 mortos e 636 feridos, indicou que “contar com a sorte para apagar incêndios é comum no Brasil”. Em entrevista, José Carlos Tomina, pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT), lembrou que, na época, tínhamos “aproximadamente 4,8 mil cidades sem bombeiros”. Para o especialista, “[o] ideal seria que todos os municípios tivessem postos de bombeiros. **A ideia é que, em sete minutos, no máximo, os bombeiros consigam chegar em qualquer emergência**¹” (grifo nosso). Ainda de acordo com ele, o padrão internacional seria de **1 bombeiro a cada mil habitantes**².

No julgamento do Tema nº 16, abri um capítulo em meu voto trazendo dados estatísticos atribuídos ao IBGE a respeito da realidade dos municípios brasileiros com unidade do corpo de bombeiros, unidade de defesa civil e outra estrutura para atuar na prevenção de riscos e resposta a desastres.

Destaquei, com base em pesquisa do IGBE de 2013 (perfil dos

1 G1. Fantástico. Apenas 14% das 5.570 cidades brasileiras têm Corpo de Bombeiros. 7/4/13. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/04/apenas-14-das-557-mil-cidades-brasileiras-tem-corpo-de-bombeiros.html>. Acesso em: 11 out. 2024.

2 Nos Estados Unidos, pesquisa da National Fire Protection Association (NFPA), publicada em setembro de 2022, indicou que lá, no período de 1986 a 2020, “[p]ara departamentos de bombeiros majoritariamente de carreira ou de carreira completa, as taxas de bombeiros de carreira por 1.000 pessoas protegidas permaneceram na faixa de 1,54 a 1,81” (FAHY, Rita; EVARTS, Ben; STEIN, Gary P. US Fire Department Profile 2020. September 2022. In: NFPA. RESEARCH. Tradução livre. Disponível em: <https://www.nfpa.org/education-and-research/research/nfpa-research/fire-statistical-reports/us-fire-department-profile>. Acesso em: 11 out. 2024).

RE 1417155 / RN

municípios brasileiros: 2013)³, publicada em 2014, que, naquele ano, somente **cerca de 14% dos municípios brasileiros possuíam unidade do corpo de bombeiros (em número absoluto: 779 municípios)**; em torno de 38% dos municípios, além de não possuírem unidade do corpo de bombeiros, não tinham unidade de defesa civil nem outra estrutura para atuar na prevenção de riscos e resposta a desastres (em número absoluto: 2.130 municípios). Em alguns estados, essas proporções eram mais preocupantes.

Citei, também, pesquisa realizada pela **Revista Emergência**, publicada em julho de 2014, relevando que, **em apenas 14,51% dos municípios brasileiros, havia postos de bombeiros⁴**. Na época, a revista indicou haver **1.221 postos de bombeiros em 808 dos 5.570 municípios**. Em entrevista concedida ao periódico, José Carlos Tomina qualificou esse cenário como **calamitoso**. O professor Carlos Eduardo Ribeiro Lobo, doutor em Ciências Sociais e mestre em História Social, destacou que, de acordo com parâmetros internacionais, **o país deveria ter 200 mil bombeiros** (na época, segundo o levantamento da revista, existia pouco mais de 72 mil bombeiros no país) e que “[o] poder público só lembra dos bombeiros depois de uma tragédia”.

Em matéria de julho de 2016, a revista indicou, com base em pesquisa realizada em maio daquele ano, que apenas 16,16% das cidades possuíam postos de bombeiros, “sendo 14,87% referentes aos bombeiros militares e 1,29% aos bombeiros voluntários. De 5.570 cidades, apenas 900 conta[vam] com posto do serviço (828 militares e 72 voluntários)⁵. Na época, existiam 1.278 postos, sendo 1.189 de bombeiros militares. No

3 IGBC. Perfil dos municípios brasileiros: 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=286302> . Acesso em: 10 out. 2024.

4 Disponível em: https://www.revistaemergencia.com.br/upload/emergencia_materiaarquivo/64.pdf . Acesso em: 11 out. 2024.

5 Disponível em: https://www.revistaemergencia.com.br/upload/emergencia_materiaarquivo/66.pdf . Acesso em: 11 out. 2024.

RE 1417155 / RN

total, havia 75.728 bombeiros no país.

Em edição de 2018⁶, o periódico informou que, até maio do referido ano, 1.074 cidades brasileiras contavam com postos de bombeiros, correspondendo a 19,28% dos 5.570 municípios. Segundo destaque constante do sítio eletrônico da **Revista Emergência**, existiam, na época, ao todo, “1.472 postos, sendo 1.315 de bombeiros militares, espalhados por 931 cidades, 108 de voluntários, distribuídos em 94 cidades, e 49 de comunitários, presentes em 49 municípios”.

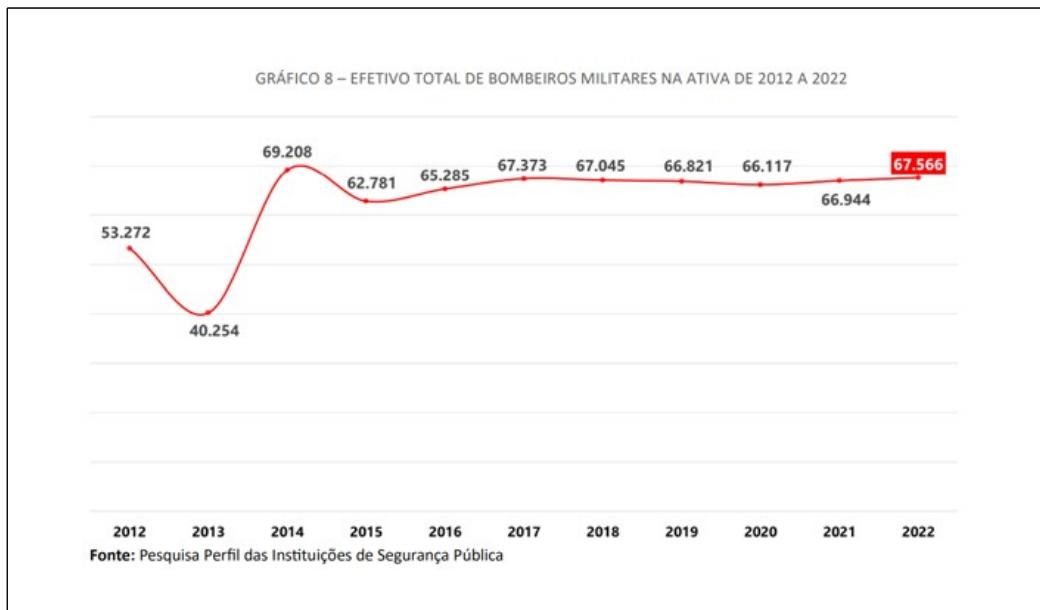
Quanto às cidades nas quais inexiste posto de bombeiros, a revista aponta que elas, usualmente, são atendidas pela unidade de bombeiros mais próxima. Nesse contexto, o índice de cobertura costuma ser alto. Contudo, a revista relativizou essa informação em algumas oportunidades. Na citada edição de 2016, por exemplo, aduziu que “o atendimento de incêndio deve preconizar uma distância que permita o acesso **em poucos minutos**, o que não ocorre se o posto fica localizado em outro município” (grifo nosso). Ponderação como essa se repetiu em 2018.

Mais recentemente, a pesquisa Perfil das instituições de segurança pública: 2023, **ano-base 2022**, do Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Segurança Pública⁷, indicou que “o efetivo total dos corpos de bombeiros militares brasileiros atingiu em 31 de dezembro de 2022 (...) o contingente de **67.566 bombeiros**” (grifo nosso). Reproduzo o gráfico 8, que contém a evolução do efetivo dos bombeiros militares na ativa de 2012 a 2022:

6 Disponível em: <https://revistaemergencia.com.br/destaques-revista-emergencia/cenario-dos-bombeiros-2018/>. Acesso em: 11 out. 2024.

7 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Pesquisa perfil das instituições de segurança pública: 2023 (ano-base 2022). Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/pesquisa-perfil/2022/relatorio-pesquisa-perfil-2023-final-28dez.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

RE 1417155 / RN



Naquele ano-base, o número de unidades operacionais dos corpos de bombeiros militares chegou a 1.150. Desse total, 22,5% das unidades operacionais estavam localizadas nas capitais; e 13,3% nas regiões metropolitanas, percentuais que, juntos, correspondiam a 412 unidades operacionais. O restante, isso é, apenas 738 unidades operacionais, estava espalhado no interior dos estados.

Também sobressai da referida pesquisa que os corpos de bombeiros militares do país possuíam, em 2022, apenas 39 aeronaves de asa fixa (aeronaves próprias, alugadas ou cedidas por outros órgãos), sendo que somente 3 unidades federadas possuíam mais da metade desse total: Ceará, com 12 aeronaves; Mato Grosso do Sul, com 6; e Distrito Federal, com 4. **A grande maioria dos estados, mais precisamente 16 unidades federadas, não possuía nenhuma aeronave desse tipo, estando a maior parte desses estados localizada na região Norte:** Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Tocantins, Bahia, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro⁸, São Paulo*, Paraná** e Rio Grande do Sul. Quanto a esse contexto, convém ponderar que os

8 Segundo nota técnica acostada aos autos da ADPF nº 1.029/RJ (e-doc. 25), 1 aeronave de asa fixa (avião) estava prevista para ser entregue em 2023.

RE 1417155 / RN

corpos de bombeiros militares de São Paulo e do Paraná⁹ estavam ligados às polícias militares, que contavam com 4 e 3 aeronaves de asa fixa, respectivamente.

Ainda é possível verificar na pesquisa em comento que os corpos de bombeiros militares existentes no país possuíam, em 2022, apenas 25 helicópteros (próprios, alugados ou cedidos por outros órgãos), sendo que somente 5 unidades federadas contavam com mais de 70% dessas aeronaves: Minas Gerais, com 5 helicópteros; Rio de Janeiro¹⁰, com 5; Maranhão, com 4; Distrito Federal, com 2; e Santa Catarina, com 2. Na pesquisa, destacou-se que **a maioria dos estados, mais precisamente 15 unidades federadas, não possuía aeronave desse tipo**: Acre, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Espírito Santo, São Paulo*, Paraná** e Rio Grande do Sul. Mais uma vez, convém ponderar que os corpos de bombeiros militares de São Paulo e do Paraná estavam ligados às polícias militares desses estados, as quais contavam, em 2022, com 28 e 7 helicópteros, respectivamente.

Quanto aos veículos de transporte aquático, em 2022, os corpos de bombeiros militares possuíam, no total, 2.516 embarcações (próprias ou alugadas). Ocorre que apenas dois estados contavam com mais da metade desses veículos: São Paulo, com 1.071 embarcações; e Santa Catarina, com 216. De outro lado, **toda a região Norte contava com só 155 embarcações. No Amazonas, havia apenas 10 veículos desse tipo. No Amapá, não havia nenhum.**

A pesquisa em comento também indicou que os corpos de bombeiros militares do país possuíam 8.352 viaturas operacionais em 2022 (próprias ou alugadas). Apenas as regiões Sul e Sudeste contavam,

⁹ No caso do Paraná, foi publicada, no diário oficial de 20 de dezembro de 2022, a Emenda Constitucional nº 53, de 14 de dezembro de 2022, à Constituição Estadual emancipando o corpo de bombeiros militar. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=278590&codItemAto=1767790>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁰ Segundo nota técnica acostada aos autos da ADPF nº 1.029/RJ (e-doc. 25), 1 aeronave biturbinada de asa rotativa (helicóptero) estava prevista para ser entregue em 2023.

RE 1417155 / RN

juntas, com cerca de 60% desse total. De outro giro, a pesquisa indicou que “a **Região Norte** apresenta uma participação bastante reduzida, contabilizando 645 viaturas, o que equivale a **menos de 10% da frota operacional de todo o país**”.

Quanto às motocicletas, os corpos de bombeiros militares do país possuíam, em 2022, o total de 793 veículos desse tipo. As regiões Sudeste e Nordeste contavam com mais da metade dessas motocicletas. Já a região Norte “exib[ia] o menor contingente de motocicletas no país, com um total de 70 unidades dessa categoria”. Vale realçar que dois estados não possuíam nenhum veículo desse tipo: Amapá e Bahia. Outros 9 estados possuíam, cada um, menos de uma dezena motocicletas (Acre, Rondônia, Roraima, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso e Espírito Santo).

O cenário relatado acima é, no mínimo, preocupante. E certamente não contribui para a melhoria do contexto ceifar recursos que, ao cabo, são tradicionalmente destinados à manutenção das atividades dos corpos de bombeiros militares ou de outros órgãos que atuam na prevenção e no combate a incêndio, em buscas, salvamentos ou resgates. Afora isso, é importante lembrar que, num estado que propõe ser fiscal, é a tributação que surge como sua principal fonte de receita financeira¹¹.

É principalmente a partir da tributação, portanto, que o Poder Público passa a ter condições de ampliar o efetivo de bombeiros no país; capacitá-los; fornece-lhes cursos de aperfeiçoamento; comprar equipamentos de proteção individual e proteção respiratória para combate a incêndio (balaclava, roupa de combate a incêndio, capacete de combate a incêndio, máscara, cilindro de ar, óculos de proteção, botas, luvas etc.), equipamentos de salvamento (ascensores, descensores, cadeirinhas para salvamento em altura, mosquetões, capacetes de salvamento, capacetes para mergulho técnico, coletes de salvamento aquático, conjunto para mergulho autônomo, cotoveleiras, joelheiras, detectores multigás, kit de descontaminação, máscaras faciais filtrantes, medidores de radiação, roupas de proteção, desencarceradores,

11 PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31/32.

RE 1417155 / RN

desfibriladores externos automáticos, geradores portáteis, GPS portáteis etc.), aeronaves de asa fixa ou rotativa, embarcações, motocicletas, veículos para atendimento pré-hospitalar, veículos tipo camionete para busca e salvamento, veículos de apoio de água (tipo jamanta), veículos tipo auto bomba salvamento (ABS), veículos tipo auto bomba tanque (ABT), veículos tipo auto escada (AE), veículos tipo auto guincho (AG), veículos tipo auto plataforma (AP), veículos tipo auto tanque (AT) etc.

COMPETÊNCIA DAS UNIDADES FEDERADAS PARA A PRESTAÇÃO DE ATIVIDADES RELACIONADAS À DEFESA CIVIL (PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA, SALVAMENTO E RESGATE)

Em primeiro lugar, parece-me muito claro que os estados-membros têm competência para executar atividades de defesa civil, o que abrange as atividades de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate referidas no presente tema de repercussão geral.

O art. 144, § 5º, da Constituição Federal, aliás, prevê, de maneira mais específica, que aos corpos de bombeiros militares — os quais consistem em órgãos dos estados —, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de **atividades de defesa civil**. Essa expressão é ampla o suficiente para abranger as citadas acima.

Sobre o assunto, é conveniente recordar que compete à União legislar, privativamente, sobre defesa civil e que, pouco depois do advento da Carta de 1988, o Decreto nº 97.274/88 dispôs sobre o Sistema Nacional da Defesa Civil (SINDEC). Esse diploma considerou **defesa civil** como “o conjunto de medidas destinadas a prev[e]nir, limitar ou corrigir os riscos e danos pessoais ou materiais decorrentes de estado de calamidade pública ou de situação de emergência”. A conceituação foi alterada com o tempo (v.g., Decretos nºs 895/93 e 5.376/05). Nos idos de 2010, o SINDEC foi institucionalizado mediante a MP nº 494/10, convertida na Lei nº 12.340/10. A defesa civil passou a ser considerada como “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”.

RE 1417155 / RN

Atualmente, a Lei nº 12.608/12 trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Originariamente, essa lei previu que as definições técnicas para sua aplicação seriam estabelecidas em ato do Poder Executivo Federal. Com as alterações promovidas em 2023 (Lei nº 14.750/23), aquela lei passou a considerar como proteção (termo que se adéqua a normas internacionais) e defesa civil

“[o] conjunto de ações de prevenção, de preparação, de resposta e de recuperação destinado a evitar ou a reduzir os riscos de acidentes ou desastres, a minimizar seus impactos socioeconômicos e ambientais e a restabelecer a normalidade social, incluída a geração de conhecimentos sobre acidentes ou desastres”.

Nessa toada, reitero que a expressão “atividades de defesa civil” é ampla o bastante para abranger as de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate e que compete aos corpos de bombeiros militares, no contexto da segurança pública, executar aquelas atividades.

Abro parêntese para registrar que essa afirmação, contudo, não importa, automaticamente, na ideia de que faltaria aos municípios competência para executar atividades em matéria de defesa civil. Entendo que a competência, prevista no § 5º do art. 144 da Constituição Federal, dos corpos de bombeiros militares para executar atividades de defesa civil deve ser compreendida como garantia de serviço mínimo, e não como uma competência que exclui a possibilidade de outras unidades federadas, como os municípios, executarem atividades em matéria de defesa civil, mormente de maneira colaborativa ou cooperativa com aqueles órgãos militares.

Aliás, historicamente, o decreto de 1988 que versou, pela primeira vez, sobre o Sistema Nacional da Defesa Civil (SINDEC) continha normas prevendo a existência de “órgãos e entidades de defesa civil” não só no âmbito dos estados e do Distrito Federal, mas também no âmbito dos municípios (Decreto nº 97.274/88). Tais órgãos e entidades consistiam em

RE 1417155 / RN

órgãos setoriais, aos quais incumbia executar programas e projetos, observado o disposto em convênio, e desenvolver as ações de defesa civil necessárias, nas respectivas áreas de atuação. Juntamente com outros órgãos, esses órgãos setoriais compunham o SINDEC. O Decreto nº 895/93, que revogou aquele, previu que os Órgãos de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal e as Comissões Municipais de Defesa Civil (Comdec) consistiam nos órgãos estaduais e municipais, que, juntamente com outros, integravam o SINDEC. E tal decreto de 1993 estipulou, em sentido convergente com o anterior, que aos órgãos estaduais e municipais, em suas áreas de atuação, competia coordenar e executar as ações de defesa civil.

Impresso em 1999 (época em que vigorava o Decreto nº 895/93, o qual foi revogado pelo Decreto nº 7.257/10), o Manual de Planejamento em Defesa Civil, Volume II¹², menciona (sem deixar de realçar a importância das Forças Armadas) como órgãos mais vocacionados para o **combate direto a sinistros** as unidades as subunidades e equipes técnicas dos **corpos de bombeiros militares**, das brigadas de incêndio, das brigadas de emergência, **das guardas municipais e defesas civis municipais e dos bombeiros voluntários**. O manual ainda diz ser desejável que “os Governos Municipais, em convênio com os Corpos de Bombeiros Militares e com a Defesa Civil, adestrem equipes da Guarda Municipal para prevenir e combater sinistros”.

Também destaca o manual, ao tratar das ações de socorro, que entre os órgãos mais vocacionados para o desempenho de **atividades de busca e salvamento** estão as unidades as subunidades e equipes técnicas do atual Ministério da Defesa (na época da edição do manual, existiam os Ministérios da Marinha, da Aeronáutica e do Exército), **dos corpos de bombeiros militares**, das brigadas de emergência, organizadas pela iniciativa privada, e das **guardas municipais**. Afora isso, o manual estabelece que, “[n]os municípios onde o Serviço de Atendimento Pré-

12 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Defesa Civil. Manual de Planejamento em defesa civil, v. II. Brasília: Imprensa Nacional, 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/publicacoes>. Acesso em: 7 out. 2024.

RE 1417155 / RN

Hospitalar está organizado, o **resgate** de feridos compete a este serviço”, sendo que, na hipótese de “ações de busca e salvamento marítimas e aéreas ou em áreas terrestres remotas, as ações de resgate são da competência das equipes de busca e salvamento”.

Em meu modo de ver, o manual em comento, embora tenha sido editado já há algum tempo no âmbito do antigo Ministério da Integração Social, passa boa ideia da possibilidade, inclusive em termos históricos, de órgãos estaduais e municipais, entre outros, executarem atividades de combate a sinistros e de busca, salvamento e resgate.

Penso que a atual legislação, que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), também ampara atuação municipal como a citada. Prevê que **compete aos municípios executar em âmbito local a PNPDE, a qual abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil**. Ainda no que diz respeito ao âmbito municipal, vale lembrar que o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14) prevê que são competências dessas guardas, respeitadas as dos órgãos federais e estaduais, “proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município”; “cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades”; e “garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas”.

Feitos esses acréscimos, reitero o que aduzi no julgamento do Tema nº 16 sobre a competência dos municípios para prestar ou colocar à disposição serviços como os questionados na presente demanda. Deixo, contudo, de reproduzir aqui as considerações que lá lancei sobre o assunto. Fecho parêntese.

Em suma, as atividades de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate podem ser executadas por estados e municípios no âmbito da defesa civil, observadas suas competências. A meu sentir, a afirmação de que não poderiam esses últimos prestar tais serviços contraria a legislação da União, a quem compete legislar

RE 1417155 / RN

privativamente sobre defesa civil (art. 22, inciso XXVIII), bem como ofende a competência das municipalidades de prestar serviços públicos de interesse local (art. 30, inciso V) e de defender os bens ou interesses dos quais elas têm a responsabilidade pela tutela (proteção, preservação, impedimento da destruição etc.), tal como o meio ambiente artificial, no qual se incluem as edificações (arts. 23, incisos III, IV, VI, VII; 144, § 8º; 216, § 1º).

ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE DOS SERVIÇOS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E DE BUSCA, SALVAMENTO E RESGATE SUBJACENTES ÀS TAXAS IMPUGNADAS

Verificada a competência dos estados para, especialmente por meio dos corpos de bombeiros militares, prestar ou colocar à disposição serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate, passo a tratar de um assunto que parece ser mais delicado: a possibilidade de esses serviços serem considerados específicos e divisíveis (**uti singuli**), requisitos necessários para a instituição de taxa decorrente de serviços públicos (art. 145, inciso II, da Constituição Federal).

Na linha do que estabelece o Código Tributário Nacional (art. 79, incisos I e II), são específicos os serviços públicos “quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas”. E são divisíveis os serviços públicos “quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um de seus destinatários”. Se tiverem essas características, os serviços em comento podem ensejar, atendidos os demais pressupostos¹³, a instituição de taxa. Caso contrário, serão considerados universais (**uti universi**), não podendo dar causa ao referido tributo.

Considerando a evolução da jurisprudência da Corte, mormente depois do julgamento do Tema nº 16, afasto, desde logo, o entendimento

13 **Vide** o art. 77 do CTN: “Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”.

RE 1417155 / RN

de que os serviços em questão, quando prestados ou colocados à disposição dos contribuintes pelos corpos de bombeiros militares, teriam de ser reconhecidos, necessariamente, como serviços de caráter universal, por serem executados por órgãos de segurança pública.

É verdade que, em regra, serviços de segurança pública são universais. **Mas julgados recentes dão conta de que o simples fato de uma atividade ser prestada ou colocada à disposição por órgão de segurança pública não impede que, estando presentes a especificidade e a divisibilidade (afora os demais pressupostos), ela enseje a cobrança de taxa.** Isso é, nem todas as atividades executadas por órgãos de segurança pública têm caráter universal (**uti universi**). Há uma gama considerável de serviços prestados por esses órgãos que podem, sim, dar causa a taxas.

Cito, nessa direção, por exemplo, a ADI nº 3.770/PR, na qual o Tribunal reconheceu a constitucionalidade de taxas de polícia cobradas em razão de realização, por órgãos de segurança pública, de atos de vistoria, registro, licença e autorização conectados com a verificação do atendimento de condições de segurança por determinados estabelecimentos ou atividades. Na oportunidade, o Relator, Ministro **Alexandre de Moraes**, afirmou que as atividades subjacentes a essas taxas não teriam caráter **uti universi**, mas **uti singuli**. Por serem esclarecedoras, transcrevo as seguintes passagens de seu voto:

“A jurisprudência desta CORTE afirma que o serviço de segurança pública é, via de regra, insuscetível de ser financiado por meio de taxas, dada a impossibilidade de ser ele prestado de forma individualizada. (...)

Essa linha interpretativa ainda serviu de inspiração para o julgamento dos seguintes casos pelos órgãos fracionários deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: RE 634.786-AgR, Primeira Turma, Rel^a. Min^a. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 28/6/2011; RE 269.374-AgR, Segunda Turma, Rel^a. Min^a. ELLEN GRACIE, DJe de 22/8/2011; e RE 536.639-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CEZAR PELUSO. Em todos eles, a CORTE se fiou no aspecto de

RE 1417155 / RN

indivisibilidade do serviço de segurança pública para declarar a inviabilidade de cobrança de taxas pela sua prestação.

A premissa geral encontrada nesses precedentes não está a dizer, contudo, que toda e qualquer utilidade ou comodidade posta à disposição do cidadão por órgãos de segurança pública deva ser custeada unicamente com a receita proveniente de impostos. Há determinadas prestações oferecidas pelos órgãos de segurança pública que são usufruídas de modo particular pelos administrados e, por isso, podem ser custeadas por meio de taxas. No voto condutor proferido na ADI 1.942, o Ministro MOREIRA ALVES já advertia para o fato de que a solução cautelar ministrada naquele caso se dirigia aos serviços de policiamento ostensivo, observando que outras prestações constantes da lei paraense não haviam sido sequer questionadas na respectiva ação:

(...)

Em decisão mais recente [RE 535.085-AgR], o Ministro GILMAR MENDES ressalvou a possibilidade de cobrança de taxas pela disponibilização de serviços relacionados à segurança pública passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários. (...)

A viabilidade de fruição individualizada também serviu de fundamento para esta CORTE reconhecer a validade da taxa de segurança pública para prevenção de incêndios instituída pelo Estado de Minas Gerais, como o fez no seguinte caso [RE nº 473.611-AgR]:

(...)

Isso demonstra que nem todo serviço oferecido pelos órgãos de segurança pública é, necessariamente, indivisível e, por conseguinte, incompatível com o financiamento por taxas. Esse enquadramento é aplicável, de um modo geral, aos serviços de policiamento ostensivo e investigativo a cargo das polícias militar e civil dos Estados, mas não comprehende todas as atribuições cometidas por lei ao desempenho por órgãos de segurança pública, sendo possível a cobrança de taxas por atividades acessórias ao cumprimento do objetivo de

RE 1417155 / RN

preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (ADI nº 3.770/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 26/9/19).

À luz dessa orientação, é preciso perquirir se os serviços de prevenção e combate e incêndios e de busca, salvamento e resgate, ainda que prestados ou colocados à disposição dos contribuintes por órgão de segurança pública (no caso, pelo corpo de bombeiros militar do Estado do Rio Grande do Norte), podem ser compreendidos como serviços específicos e divisíveis, a depender das circunstâncias às quais tais serviços se referem, para efeito de instituição de taxa (presentes os demais pressupostos do tributo). Filio-me à corrente que entende que sim.

Inicialmente, destaco que, até hoje, vige a Súmula nº 549/STF, a qual prevê que “a Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274”.

Um dos paradigmas que gerou a súmula revogadora foi o RMS nº 16.064/PE, Tribunal Pleno, sessão de 3/4/68. Para o Relator, Ministro **Hermes Lima**, o serviço de combate ao fogo era serviço específico e divisível. Além disso, destacou Sua Excelência que o serviço ou era efetivamente prestado ao contribuinte ou estava a sua disposição. Ressaltou ele, ainda, que esse serviço “[interessava] capitalmente a todos os moradores de uma cidade”.

O Ministro **Thompson Flores** asseverou que não maculava a taxa o fato de ela ser cobrada em face de determinado grupo de pessoas, ainda que o serviço viesse a beneficiar “a totalidade populacional da respectiva zona”. Isso porque, em sua visão, os sujeitos passivos da taxa, se não criavam o risco, o agravam ou estimulavam com suas atividades. E acrescentou: “por isso mesmo, devem concorrer à manutenção de um serviço que quanto mais bem aparelhado[,] ou[, o] que equivale a dizer, quanto mais bem estipendiado melhor reduzirá as proporções do mal”. Por sua vez, o Ministro **Themístocles Cavalcanti** também consignou estar convencido de que o serviço em questão era específico e divisível.

Naquela mesma ocasião, julgou-se também o RMS nº 16.163/PE. O Redator do acórdão, Ministro **Eloy Rocha**, igualmente não verificou

RE 1417155 / RN

inconstitucionalidade na taxa de serviço contra fogo instituída por estado-membro. Sua Excelência buscou fundamentar seu voto nas seguintes lições do professor e Ministro **Aliomar Baleeiro** (in: **Revista de Direito Administrativo**, v. 79, p. 437/451):

"Pessoalmente, nunca nos pareceu duvidosa a constitucionalidade e legitimidade de taxas para serviços contra incêndio exigíveis de proprietários de imóveis e de estabelecimentos, que têm o serviço à sua disposição. Por isso, em livro didático, apontamos esse como um dos exemplos de taxa por serviço potencial:

'quem paga taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhe aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobre de vulto para as companhias que exploram o negócio de seguro contra fogo' (Baleiro, *Introdução à Ciência das Finanças*, 3^a ed., 1964, pág. 212).'
(...)

A decisão de decretar imposto ou cobrar taxa, para manutenção total ou parcial dum serviço público específico, como o de extinção de incêndios, que interessa apenas a uma cidade, ou área determinada dela, é subjetiva e política, não encontrando outro obstáculo prático senão a exequibilidade técnica do segundo dos tributos acima. Cabe ao Poder Legislativo decidir sobre a conveniência da taxa ou do imposto, ou seja a de repartir o curso do serviço público somente entre o grupo beneficiado de modo efetivo ou potencial, ou pelo contrário, por toda a coletividade sem indagar quem recebe a vantagem, ou a tem à disposição ou é responsável pelo risco

RE 1417155 / RN

que provocou a instituição do gravame fiscal.

(...)

O serviço contra incêndios de Recife, por sua natureza e pela área geográfica a que está limitado, constitui serviço público especial, aliás específico, que traz vantagens diretas e indiretas não só aos contribuintes da taxa com que é custeado, mas também a toda coletividade, como acontece, segundo a melhor doutrina, em todas as taxas" (**Aliomar Baleeiro apud Ministro Eloy Rocha** – grifo nosso).

A especificidade e a divisibilidade do serviço de combate a incêndio também foram ressaltadas em outros julgados da Suprema Corte, inclusive na hipótese de o serviço ser prestado ou colocado à disposição por município. Nesse sentido: RE nº 206.777/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, DJ de 30/4/99; AI nº 431.836/SP-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 1º/8/03. O mesmo racional se aplica quanto aos serviços de busca, salvamento e resgate.

Via de regra, todos os serviços mencionados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, sendo certo, ainda, que eles são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. **Por exemplo**, se há princípio de incêndio em uma unidade imobiliária residencial ou comercial e o serviço de combate a incêndio é executado com sucesso, é evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado, bem como se estipular quem utilizou o serviço; se um veículo automotor se choca contra um poste e o serviço de resgate do condutor vitimado é prestado, é clara a viabilidade também de se determinar o razoável e proporcional **quantum** do serviço prestado, bem como se estipular quem utilizou o serviço. A lógica se mantém em relação aos demais serviços já mencionados, bem como na hipótese de os serviços serem utilizados apenas de maneira potencial, tendo sido colocados à disposição do contribuinte.

Em meu modo de ver, reforça o entendimento de que os serviços como os impugnados são específicos e divisíveis, viabilizando a cobrança

RE 1417155 / RN

de taxa, o fato de ser bastante comum a existência de empresas privadas que exploram economicamente os citados serviços, cobrando de seus clientes, por óbvio, preço pela atividade prestada. É o caso, por exemplo, das empresas privadas que prestam ou serviços de bombeiro civil, ou salvamento em altura, ou resgate em rodovias etc. Existem até grupos empresariais privados que se intitulam empresas de **Emergency Response** (resposta de emergência), tendo em seus portfólios um conjunto de serviços como os já citados, prestados ou colocados à disposição de seus clientes, inclusive em escala considerável¹⁴. Há, também, empresas, geralmente indústrias de grande porte, que contam com próprio corpo de bombeiros, alojado em proximidades para ser acionado em caso de emergência¹⁵. Anote-se, ainda, que houve época em que empresas de seguro contra incêndio, as quais exploram atividade econômica mediante **contraprestação** dos segurados, empregavam homens para atuarem no combate a incêndio, a fim de proteger imóveis de seus clientes (**vide** o célebre caso da seguradora inglesa **Fire Office**, de cuja fundação participou **Nicholas Barbon**¹⁶).

Se não fossem específicos e divisíveis os serviços nesses contextos, muito dificilmente essas empresas conseguiriam estipular um valor razoável a título de preço ou contraprestação, a ser pago por seus clientes, pela execução ou pela disponibilidade de tais serviços.

O fato de os serviços específicos e divisíveis de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate prestados ao contribuinte ou colocados a sua disposição provocarem eventuais externalidades, ainda

14 **Vide**, por exemplo, o grupo Medmais (<https://medmais.com>) e o AmbiparGroup (<https://ambipar.com/ambipar-response/emergency-response-un/>).

15 **Vide**, por exemplo, o caso *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 US 134 (1944), empresa que contava com alojamento de bombeiros próprios. Jackson, Robert Houghwout, and Supreme Court Of The United States. U.S. Reports: *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134. 1944. Periodical. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/usrep323134/>. Acesso em: 9 out. 2024.

16 THE HISTORY OF PARLIAMENT. BARBON, Nicholas (c.1637-98), de Crane Court, Fleet Street, Londres e Osterley Park, Maryland. Disponível em: <https://www.historyofparliamentonline.org/volume/1690-1715/member/barbon-nicholas-1637-98>. Acesso em: 9 out. 2024.

RE 1417155 / RN

que em benefício de pessoas indeterminadas, não faz com que eles passem a ser **uti universi**. Se fizesse, também deveria ser proibida, por exemplo, a cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, cujo serviço subjacente, como se sabe, contribui para a manutenção do saneamento público, externalidade que beneficia pessoas indeterminadas. Na mesma toada, e levando-se em conta aquele exemplo da execução do serviço de combate a incêndio em unidade imobiliária residencial ou comercial, o fato de esse serviço impedir a evolução do princípio de incêndio e sua propagação para outras unidades imobiliárias não transforma o serviço específico e divisível em serviço universal.

De outro giro, é evidente que há situações específicas nas quais os serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate têm caráter **uti universi**.

Para tratar desse ponto, vale lembrar a jurisprudência da Corte em relação ao serviço de coleta de lixo. Caso esse serviço seja relativo, exclusivamente, a imóvel do contribuinte, tem ele caráter específico e divisível, sendo possível a instituição de taxa para remunerá-lo (sobre o assunto, cito a Súmula vinculante nº 19). Contudo, se o serviço em questão tiver relação com a limpeza pública (como limpeza de praças, vias e outros logradouros públicos), passa ele a ter caráter **uti universi**, não podendo haver a instituição de taxa para sua remuneração. A respeito desses assuntos, vale conferir o Tema nº 146, RE nº 576.321-RG-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 13/2/09.

Mutatis mutandis, essa lógica também pode ser aplicada, por exemplo, quanto ao serviço de combate a incêndio. O serviço relativo a combate a incêndios em praças, vias ou outros logradouros públicos tem caráter universal quando não conectado exclusivamente a uma situação nitidamente particular de um contribuinte (como combate a incêndio em veículo automotor). Por sua vez, o serviço de combate a incêndios, **v.g.**, em unidade imobiliária residencial ou comercial tem natureza **uti singuli**.

De mais a mais, ressalto que inexiste na Constituição Federal disposição prevendo a impossibilidade de cobrança de taxa para remunerar os serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca,

RE 1417155 / RN

salvamento ou resgate.

Passo a tratar do dimensionamento da taxa.

PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NO VALOR COBRADO A TÍTULO DA TAXA

Já aduzi, em outras oportunidades, que as taxas são tributos orientados pelo princípio da justiça comutativa. Essa ideia de justiça econômica, quando transposta para o plano técnico-jurídico, tem basicamente duas consequências. A primeira, no plano do fato gerador, é que é necessário que a unidade federada tenha competência para realizar a atividade subjacente à taxa. A segunda consequência, no plano da base de cálculo ou da quantificação da taxa, é que deve haver uma proporção razoável com os custos dessa atuação do Estado, conforme vem indicando a jurisprudência desta Corte.

A respeito do assunto, relembro trecho do parecer de Sacha Calmon utilizado no voto do Ministro **Carlos Velloso** no julgamento do RE nº 416.601/DF, no qual a Corte concluiu pela constitucionalidade da taxa de controle e fiscalização ambiental (TCFA) do IBAMA (Lei nº 6.938/81, com a redação dada pela Lei nº 10.165/2000). Muito embora o caso em comento tratasse de taxa decorrente de poder de polícia, as considerações de Sua Excelência podem ser aproveitadas na presente discussão, que envolve taxa decorrente de serviço público. É que, como se viu, a justiça comutativa se aplica à espécie tributária taxa, não importando a subespécie:

“É noção cediça que a base de cálculo das taxas deve mensurar o custo da atuação estatal que constitui o aspecto material de seu fato gerador (serviço público específico e divisível ou exercício do poder de polícia).

Não se pode ignorar, contudo, a virtual impossibilidade de aferição matemática direta do custo de cada atuação do Estado (a coleta do lixo de um determinado domicílio, ao longo de um mês; a emissão de um passaporte; etc.). O cálculo exigiria chinesices como a pesquisa do tempo gasto para a confecção de

RE 1417155 / RN

cada passaporte, e a sua correlação com o salário-minuto dos funcionários encarregados e o valor do aluguel mensal do prédio da Polícia Federal onde o documento foi emitido, entre outras variáveis intangíveis, de modo a colher o custo de emissão de cada passaporte, para a exigência da taxa correspondente (que variaria para cada contribuinte, segundo o seu documento tivesse exigido maior ou menor trabalho ou tivesse sido emitido em prédio próprio ou alugado). O mesmo se diga quanto à coleta de lixo: imagine-se o ridículo de obrigarem-se os lixeiros, tais ourives, a pesar com balança de precisão os detritos produzidos dia a dia por cada domicílio, para que a taxa pudesse corresponder ao total de lixo produzido a cada mês pelo contribuinte.

O Direito não pode ignorar a realidade sobre a qual se aplica. O princípio da praticabilidade, tão bem trabalhado entre nós por MISABEL DERZI, jurisdiciza essa constatação elementar, que tampouco passa despercebida ao STF. Nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 1.077/84, Rel. Min. MOREIRA ALVES, declarou a Corte que não se pode exigir do legislador mais do que ‘equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado’’ (Sacha Calmon, apud Ministro Carlos Velloso, no RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, DJ de 30/9/05 — grifo nosso).

Como ensina Leandro Paulsen, “o montante cobrado, diferentemente do que acontece com os impostos, não pode variar senão em função do custo da atividade estatal”¹⁷, devendo haver uma **razoável equivalência** entre o valor da taxa e o custo da atividade estatal que lhe dá suporte. Essa ideia possibilita a existência de uma **virtuosa margem** de liberdade na fixação do valor da taxa¹⁸.

17 PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 42.

18 Em sentido convergente: MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**.

RE 1417155 / RN

Entendo estar no âmbito de conformação do legislador estipular que a taxa decorrente dos serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca, salvamento e resgate, quando relacionados a edificações e outros ambientes, possa ser dimensionada, observadas a razoabilidade e a proporcionalidade, em função de fatores como, por exemplo, localização do imóvel em região metropolitana ou em outras regiões, sua destinação (isso é, imóvel residencial ou não residencial, no que se inclui imóvel comercial, industrial etc.) e sua área. É compreensível, ainda, que o valor da taxa possa variar conforme o número de habitantes do município em que está localizado o imóvel. Todos esses fatores se relacionam com os custos dos serviços, estando alguns intimamente conectados com a extensão, a intensidade ou o grau de complexidade desses serviços.

Com efeito, tende a haver mais atividade do Poder Público em imóveis maiores do que em imóveis menores, especialmente no que diz respeito ao serviço de prevenção e combate a incêndio. Na mesma toada, o poder público tende a executar mais atividades ou atividades mais complexas em imóveis não residenciais, mormente os destinados à indústria ou ao comércio, do que em imóveis residenciais. E, quanto a esses, é razoável compreender que pode o legislador diferenciar os imóveis que estão inseridos em prédios de apartamentos, local em que os serviços comentados tendem a ser mais complexos. Em regiões metropolitanas, nas quais o custo de vida costuma ser elevado para todos (incluindo os corpos de bombeiros militares), é razoável considerar que o valor das taxas, as quais remuneram aqueles serviços, sejam maiores do que as previstas em relação a imóveis localizados em municípios de outras regiões. Por analogia, essa lógica também se aplica quanto à comparação entre taxa prevista em relação a imóvel localizado em município com considerável número de habitantes e taxa prevista em relação a imóveis localizados em municípios com menor número de habitantes.

Quanto às taxas decorrentes dos serviços de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em vias públicas, relacionados a veículos

30. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. p. 432.

RE 1417155 / RN

automotores, julgo que está no âmbito de conformação do legislador, observadas a razoabilidade e a proporcionalidade, fixar seu valor em função do tipo de veículo automotor e sua destinação. Por exemplo, é razoável entender que os serviços em questão, especialmente o de combate a incêndio, quando relacionados a motocicletas, tendem a ser menores do que quando relacionados a caminhões.

Por fim, julgo que, também observados os princípios constitucionais, está no âmbito de conformação do legislador estabelecer os casos nos quais não haverá a exigência, total ou parcial, das taxas em comento (sejam as taxas atinentes a imóveis, sejam as taxas atinentes a veículos automotores) em razão de isenção ou de outra técnica tributária a seu alcance. Vale lembrar que as razões para se estabelecerem medidas como essas podem estar pautadas, por exemplo, na justiça fiscal, na capacidade contributiva ou na função extrafiscal da tributação. Como ensinou José Souto Maior Borges: “No poder de tributar se contém o poder de eximir, como o verso e o reverso de uma medalha”¹⁹.

ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Como se viu, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, transcritos alhures.

São dois tipos de taxa previstos nesses dispositivos: a) taxa anual decorrente dos serviços de prevenção e combate a incêndio e de busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em edificações e outros ambientes (TCIBS), correspondente a imóveis localizados na região metropolitana de Natal (item 1 do anexo único da LC nº 247/02) e a imóveis localizados no interior do estado (item 2 do referido anexo); b) taxa de proteção contra incêndio e de salvamento e resgate em via pública relativa a veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no estado (item 6 do referido anexo).

19 BORGES, José Souto Maior. *Teoria geral da isenção tributária*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 30.

RE 1417155 / RN

Os serviços subjacentes a essas taxas, como expressei ao longo deste voto, são específicos e divisíveis nos contextos em questão. Podem, portanto, ensejar a instituição do tributo. Afora isso, verifica-se que os valores fixados para essas taxas variam em função de fatores que já mencionei. Cumpre realçar que a própria lei complementar, ao versar sobre os valores das diversas taxas das quais ela trata, indicou que eles foram estabelecidos levando-se em conta os critérios técnicos, a “complexidade e o grau de dificuldade do respectivo ato, serviço ou evento, assim como o potencial de risco a que estão expostas as atividades do contribuinte”.

De mais a mais, insta esclarecer que os serviços subjacentes às taxas discutidas nesta demanda são prestados ou colocados à disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte, e que, à luz do art. 20 da Lei Complementar Estadual nº 247/02, a receita arrecadada com as taxas em discussão nos autos compõe, junto com outras, o Fundo de Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte (FUNREBOM). O fundo tem como finalidades (art. 21):

“I – custear pesquisas, estudos e elaborar projetos destinados à promoção do desenvolvimento nas atividades de salvamento e combate a incêndio do Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

II – dar apoio financeiro à execução de serviços e obras de construções de unidades de salvamento e combate a incêndio do Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

III – prover recursos para aquisição de material permanente, equipamentos operacionais e outras despesas com as unidades do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte.”

A manutenção das taxas questionadas na presente demanda é importantíssima para que o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte mantenha condições de prestar à população ou deixar a

RE 1417155 / RN

sua disposição seus relevantes serviços.

Por fim, registre-se que a taxa de **proteção contra incêndio** e de salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no estado (item 6 do citado anexo único), não se confunde com taxa de **poder de polícia** decorrente de atividade de **vistoria** executada por corpo de bombeiros militar. Esse último tipo de taxa é debatido na ADPF nº 1.028/PE. No presente caso, julgo que a proteção (em sentido amplo) contra incêndio consiste no serviço público de combate a incêndio, prestado ou colocado à disposição dos contribuintes pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte. **Não se trata** de atividade de fiscalização, e sim de **serviço público, tal como são serviços públicos os de salvamento e resgate, também abarcados pela taxa em comento.** Aliás, a Lei Complementar Estadual nº 612/17, ao conferir nova redação ao item 6 do anexo único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, fez com que a taxa em comento **deixasse de ter como fato gerador a “vistoria em veículo”**, expressão que constava da redação originária do item em comento.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17.

Proponho a fixação da seguinte tese para o Tema nº 1.282:

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 45 de 220

20/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 46 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 47 de 220

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Já lerei o encaminhamento do julgamento conjunto. Apenas uma questão prévia, como não tem precedente, mas vejo sem maior consequência. Há um pedido da Procuradora do Estado do Rio de Janeiro para, durante a sustentação, exibir uma fração de vídeo.

Dentro do prazo, não vejo problema. Indago dos Colegas se há alguma objeção.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR) - Respeitada a tese fixada sobre questões ao vivo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Muito bem! Quem foi que pediu? Doutora Christina, o Plenário aceita a exibição do vídeo. Primeiro, ouviremos os relatórios e, antes ainda, uma breve apresentação.

20/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, Senhora Ministra **Cármem Lúcia**, eminentes colegas, Senhor Procurador-Geral da República, advogados e procuradores inscritos para se manifestar no RE: Dr. Frederico Martins, Procurador do Estado do Rio Grande do Norte; pelo **amicus curiae**, Associação Brasileira de Shopping Centers, Dr. Giuseppe Pecorari Meloti; pela **amicus curiae** do Estado de Alagoas, Dr. José Cássio Adileu Miranda, Procurador do Estado. Também consta da papeleta distribuída pela Secretaria-Geral das Sessões que falará pelo interessado, na ADPF nº 1.029, o Governador do Rio de Janeiro, a já referida Procuradora do Estado, Dra. Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias. Cumprimento todas e todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, conversei agora há pouco com o eminente Relator das duas ADPF, o Ministro **Edson Fachin**, que assentiu – Sua Excelência poderá confirmar – que, como os casos já foram ao Plenário Virtual, seria dispensável, se os eminentes colegas estiveram de acordo e os eminentes procuradores e procuradoras e advogadas e advogados inscritos, a dispensa da leitura do relatório, porque é de todos conhecido.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permitir, estou de inteiro acordo com a sugestão do eminente Ministro Dias Toffoli. A matéria esteve durante o período previsto no Plenário Virtual e o relato dos fatos e das circunstâncias postas nas ADPFs como também no recurso extraordinário são conhecidos e já estão explicitados. Isso otimizaria o tempo para que possamos haurir na data de hoje ao começo as sustentações orais.

Estou de acordo, Senhor Presidente.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 49 de 220

20/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: (Cancelado).

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Esse foi o incêndio do edifício Andorinhas, é isso?

Um amigo, advogado conhecido, conselheiro da Ordem, Eugênio Lyra, morreu nessa ocasião.

20/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, mais uma vez, saúdo Vossa Excelência, o Procurador-Geral da República, nossa Decana presente e todos os demais integrantes da Corte. Tenho a impressão de que sou o autor do destaque, talvez, nos três processos. Como Vossa Excelência repartiu, julgará primeiro este e, depois, os dois do Ministro Fachin?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Penso que estão sendo julgados em conjunto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Apregoamos em conjunto. Minha ideia seria ouvir o voto do Ministro Dias Toffoli e, na sequência, o voto do Ministro Fachin nas duas ADPFs. Em seguida, ouviríamos Vossa Excelência. Vossa Excelência gostaria de adiantar o voto nessa questão?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Convergente ou divergente?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Convergente. Meu voto é convergente. Gostaria de aproveitar, para que a sessão seja produtiva nesse sentido, digamos assim, e ratificar todas as razões que o Ministro Toffoli acaba de apresentar: concluir, com base na Constituição, pela competência do Estado para a instituição da taxa e dizer dos riscos sistêmicos da invalidação dessa taxa. Ninguém tem dúvida da importância do Corpo de Bombeiros e, hoje, no rol de credibilidade e de capilaridade perante a sociedade, essa instituição goza de prestígio.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ainda não tomarei o voto de Vossa Excelência, mas ouvimos suas ideias com prazer. Está bem assim?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É só isso. Basicamente, gostaria de falar sobre a questão dos riscos da invalidação da taxa, ponto

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 51 de 220

RE 1417155 / RN

que analisei à luz da nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Concordei com o Ministro Dias Toffoli no que diz respeito não apenas à competência tributária, mas à incidência dessa exação, que pressupõe todos os requisitos que se reclamam para a incidência de uma taxa. Pensei que o voto seria fatiado. Peço licença por ter adiantado minha concordância, mas farei isso no momento próprio.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Fica registrada a posição de Vossa Excelência. Após o voto do Ministro Fachin, retornaremos a Vossa Excelência. Está bem assim?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Sim, porque, logo depois, teria, digamos assim, pelo Regimento...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Como autor do destaque.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Como autor do destaque, teria que votar em seguida.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Isso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Está bem.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Acho que não é nem uma questão de Regimento, mas sim uma convenção que temos. Vossa Excelência terá a palavra sempre que pedir.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Muito obrigado!

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 52 de 220

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155

PROCED. : RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE. (S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RECD. (A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

RECD. (A/S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO NORTE

ADV. (A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE

ADV. (A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA (A1828/AM,
21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 29661/MS, 39935-A/PA, 66447/PE,
122402/PR, 112310/RJ, 22122 A/RN, 303020/SP)

ADV. (A/S) : FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA (41765/DF, 069114/RJ)

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

AM. CURIAE. : ESTADO DE ALAGOAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAPÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

AM. CURIAE. : ESTADO DA BAHIA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ESTADO DO MARANHÃO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARANÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 53 de 220

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE. : ESTADO DE RORAIMA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE. : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : ESTADO DE SERGIPE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE. : ESTADO DE TOCANTINS
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, propondo, ainda, a fixação da seguinte tese (tema 1.282 da repercussão geral): "São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin; e do voto do Ministro Flávio Dino, que divergia do Ministro Relator e negava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, o processo foi destacado pelo Ministro Luiz Fux. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Shopping Centers -ABRASCE, o Dr. Giuseppe Pecorari Melotti; e, pelo *amicus curiae* Estado de Alagoas, o Dr. Gustavo Henrique Maranhão Lima, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 8.11.2024 a 18.11.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, e propunha a fixação da seguinte tese (tema 1.282 da repercussão geral): "São constitucionais as taxas estaduais pela utilização,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 54 de 220

efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares", o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Frederico Martins, Procurador do Estado do Rio Grande do Norte; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de *Shopping Centers* - ABRASCE, o Dr. Giuseppe Pecorari Melotti; e, pelo *amicus curiae* Estado de Alagoas, o Dr. João Cássio Adileu Miranda, Procurador do Estado. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 20.3.2025.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonçalves Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 55 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 56 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

V O T O

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, eminentes pares, eminente Ministra Cármem Lúcia, o e. Decano, Ministro Gilmar Mendes. Saúdo, igualmente, o relator do presente recurso extraordinário, Ministro Dias Toffoli.

Trata-se de recurso extraordinário interposto, pela Procuradoria-Geral do Estado, em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte proferido em julgamento de ação direta de constitucionalidade estadual, ajuizada pela Procuradora-Geral de Justiça Adjunta do Estado do Rio Grande do Norte em face dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar nº 612/17. Esses dispositivos impugnados dispõem sobre taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados.

Antes da edição da Lei Complementar nº 612/17 havia a previsão de taxa cuja hipótese de incidência era “vistoria de veículo”, porém sua **previsão foi revogada em razão da aprovação da Lei Complementar nº 612/17**. Portanto, no presente recurso extraordinário é questionada a constitucionalidade da taxa decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados.

Na origem trata-se de ação direta de constitucionalidade estadual julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. A essa decisão foram opostos embargos de declaração que foram rejeitados (eDOCs 3 e 4). Contra esse acórdão a Governadora do Estado interpôs recurso extraordinário alegando ofensa aos artigos 144, V e 145, II, ambos da Constituição da República (eDOC 5).

RE 1417155 / RN

Inicialmente houve negativa ao seguimento do presente recurso extraordinário por decisão monocrática proferida pelo Ministro Dias Toffoli, na qual consignou que a orientação da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça coincide com a deste Supremo Tribunal Federal (eDOC 13). A essa decisão o Estado interpôs agravo regimental (eDOC 15), ao qual foi negado provimento em acórdão unânime da Segunda Turma (eDOC 18). O Estado interpôs embargos de divergência sob o argumento de que há entendimentos diametralmente opostos entre decisões da Primeira e da Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal (eDOC 20). Houve contrarrazões do Ministério Público do Rio Grande do Norte manifestando-se pelo não conhecimento dos embargos, e, se conhecidos, pelo não provimento.

O relator submeteu o recurso extraordinário à sistemática da repercussão geral, a qual foi reconhecida, por unanimidade (eDOC 25).

Diversos Estados da federação e a Seccional da OAB de Minas Gerais requereram o ingresso como *amici curiae*. O pedido de ingresso da OAB-MG foi indeferido (eDOC 151).

O processo foi pautado na sessão virtual entre 8 e 18 de novembro de 2024. Em seu voto o e. Ministro Dias Toffoli dava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora para declarar a constitucionalidade dos dispositivos e itens impugnados. Ele foi acompanhado do Ministro Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin, inaugurou a divergência o Ministro Flávio Dino e houve destaque pelo Ministro Luiz Fux.

Em Sessão presencial do Plenário realizada em 20 de março, o e. Relator ofereceu substanciais razões fáticas e jurídicas para que se modifique a compreensão da Corte a respeito a matéria.

Do ponto de vista fático, explicitou: i) a mudança da composição do colegiado; ii) a diferenciação de tratamento entre Estados-membros, devido a declaração de inconstitucionalidade da taxa de alguns Estados e não de outros; iii) a relevância e a imprescindibilidade da arrecadação diante da necessidade fática de manter os serviços. Por outro lado, do ponto de vista normativo: a) afirma a competência dos entes federativos

RE 1417155 / RN

para prestação de atividades relacionadas à defesa civil, em razão da competência comum art. 23, III, IV, VI, VII; a competência dos bombeiros – art. 144, V e § 5º (que incumbe aos bombeiros a defesa civil); b) justifica a existência das taxas, pois **há especificidade e divisibilidade dos serviços** de prevenção e combate a incidência e de busca, salvamento e resgate seja no caso de imóveis, seja no caso de veículos automotores. Para tanto, aduz que os serviços podem ser utilizados separadamente e estão à disposição do cidadãos; e faz uma analogia com as empresas de seguros e que conseguem individualizar o serviço e cobrar o preço pela atividade. Além disso, faz analogia com o tema 146 de RG, e com a Súmula Vinculante nº 19 que dizem respeito à taxa de coleta de lixo, pois, no caso da coleta de lixo, haveria uma distinção entre o financiamento da limpeza pública em geral – financiada por impostos e a taxa de coleta de lixo domiciliar paga pelos usuários do serviço; c) por fim, sustenta a proporcionalidade e a razoabilidade do valor cobrado a título da taxa.

É o que havia para rememorar.

O julgamento conjunto deste recurso extraordinário, e das ADPFs 1028 e 1029, de minha relatoria, é a oportunidade para esta Corte confirmar, distinguir ou superar, o entendimento exarado na ADI 4.411, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgada na Sessão do Plenário Virtual de 7 a 17 de agosto de 2020 em 2020, em que se definiu que é inconstitucional a instituição de taxas para financiamento de atividades de segurança pública, especificamente, para financiar os serviços prestados pelos bombeiros. Há que se registrar, que essa posição não foi unânime na corte, pois restaram vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski.

Ademais, o entendimento lá exarado não é de todo contraditório com a *ratio decidendi* da ADI 3770, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgada na Sessão Virtual de 6 a 9 de setembro de 2019. Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes, definiu em quais circunstâncias as atividades de segurança pública podem autorizar a instituição de taxas, desde que esses ações governamentais sejam específicas e divisíveis.

RE 1417155 / RN

Conforme se pode ler desse trecho extraído da ementa:

“2. Não se trata de taxa referente aos serviços de segurança pública que, conforme precedentes da CORTE, são insusceptíveis dessa hipótese de Financiamento. 3. Possibilidade de atribuição legal de outras atividades administrativas específicas e divisíveis (*uti singuli*) a órgãos de segurança pública, hipótese em que a lei pode instituir a cobrança de taxas. Precedentes. 4. Os Estados possuem competência para dispor sobre instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades tais como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes, cinemas, shows); expedição de alvarás para o funcionamento de estabelecimentos de que fabriquem, transportem ou comercializem armas de fogo, munição, explosivos, inflamáveis ou produtos químicos; expedição de atestados de idoneidade para porte de arma de fogo, tráfego de explosivos, trânsito de armas em hipóteses determinadas; e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos. 5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente.”

Portanto, à luz da Constituição da República e da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é possível a instituição de taxas por órgãos de segurança pública, desde que haja a demonstração que os serviços são específicos e divisíveis, *uti singuli*, em respeito ao inciso II do art. 145 da Constituição.

À luz dos fundamentos aduzidos pelas razões divergentes das que inicialmente apresentei nas ADPFs 1028 e 1029, descortinei questões fáticas e jurídicas que me **fizeram revisitar a matéria**. As razões que apresento serão aplicáveis às Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndios (TPEI) na ADPF 1028 e à Taxa (taxa de segurança e censura, prevenção e extinção de incêndio) na ADPF 1029 de minha relatoria. Não obstante, no

RE 1417155 / RN

voto que apresentarei para as duas ADPFs farei a análise dos fundamentos específicos para a constitucionalidade das outras taxas impugnadas naquelas ações.

Entendo haver **relevantes mudanças fáticas a demandar uma compreensão renovada** deste Supremo Tribunal Federal, à luz da crise climática que vivemos, pois entendo que a atuação do Corpo de Bombeiros não diz exclusivamente com atividades que podem ser atribuídas sob a designação de segurança pública. É dever desta Corte a guarda da Constituição e do direito ao meio ambiente, o qual, nas palavras dos professores Ingo Wolfgang Sarlet, Gabriel Wedy, Tiago Fensterseifer, requer o “**direito a viver em um clima limpo, estável, seguro e íntegro**” (Curso de Direito Climático. Revista dos Tribunais, 2023, p. 75). Além disso, prosseguem os autores:

“Coloca-se, como bem observou Lorenzetti, um grande desafio ao ‘intérprete’ da norma ambiental e climática, em especial, Juíze e Cortes de Justiça, notadamente no momento de sua aplicação, sempre com o objetivo de conferir o maior grau de eficácia normativa possível ao regime jurídico diante das situações concretas e, ao final, garantir a proteção e a promoção dos valores e direitos ecológicos e climáticos.”

Do ponto de vista fático, o Cemaden (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de desastres naturais, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações) reportou um recorde de ocorrências de desastres hidrológicos e geohidrológicos em 2024. Foram emitidos 3.620 alertas de desastres, o maior número desde que as atividades de monitoramento foram iniciadas em 2011. Foram registradas 1.690 ocorrências de eventos – ficando em terceiro lugar dos registros existentes. O recorde é do ano de 2022, em que foram registradas 1984 ocorrências.

Informa-se que destes alertas emitidos pelo Cemaden 53% foram de risco geológico como de deslizamentos de terra e 47% referem-se a riscos hidrológicos, como enxurradas e transbordamento de rios e córregos.

RE 1417155 / RN

Quanto as efetivas ocorrências, 68% de ordem hidrológica e 32% de geológica. De acordo com o Cemaden, a predominância de eventos hidrológicos é um reflexo das enchentes e enxurradas nas áreas urbanas mais vulneráveis.

Do ponto de vista normativo, recordo que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no âmbito da Opinião Consultiva 23/2017 sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos” ressaltou a responsabilidade de todos os órgãos e dos Poderes Legislativo e Judiciário para promover o cumprimento das Convenções e Tratados de que o Brasil faz parte. Nesta oportunidade não é necessário rememorar a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal e as disposições constitucionais atinentes à matéria que procuramos assegurar a máxima efetividade.

Impende destacar que a indivisibilidade dos direitos humanos e fundamentais não deve estar restrita ao Título II da Constituição. Ela deve se espalhar para as atividades do Estado, para que o Estado democrático de direito seja um Estado democrático de direito ecológico e sustentável. Portanto, tal compreensão requer a releitura das atividades do Estado para que o cumprimento dos objetivos da República seja feita à luz das premissas que limitem o desastre climático. Nesse sentido, há que se reler o federalismo que deve ser cooperativo para enfrentar a crise climática.

Acresço que a Emenda Constitucional nº 132 de 2023, incluiu na Constituição novos princípios ao Sistema Tributário Nacional de observância obrigatória, que deve esta Corte assegurar plena eficácia. No novo § 3º do art. 145 se lê: “**§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.**” Dúvida não, portanto, que se doravante este parâmetro deve ser utilizado para aferir a constitucionalidade dos atos normativos editados.

À luz de tais reflexões, suscitadas pelo voto do e. Ministro Dias Toffoli, entendo que a compreensão a respeito das atividades prestadas pelos bombeiros têm sido alargada sobremaneira em razão dos desastres naturais ocorridos nos últimos anos.

RE 1417155 / RN

A atuação preventiva e *a posteriori* do Estado em matérias de desastres, especialmente os resultantes da emergência climática, distinguem-se da tradicional atuação vinculada a segurança pública. Mais do que isso, os novos e lamentáveis desastres têm sido muito mais danosos e trágicos, especialmente à população mais vulnerável. Em razão disso, o enfrentamento de tais eventos requer novas ações além das tradicionalmente desempenhada por corpo de bombeiros, pela defesa civil e outras instituições.

Essas questões fáticas e as premissas normativas ora aduzidas, fizeram-me revistar a matéria para compreendê-la à luz dos imensos desafios presentes, preocupado com as atuais e futuras gerações.

Portanto, a partir de tais razões entendo que a “tradicional” taxa de bombeiros deve ser compreendida de forma distinta à luz dos desafios que vivemos e dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos.

Ademais, na linha do voto do e. Relator, comprehendo ser possível **diferenciar atividades de segurança pública financiada por impostos e atividades específicas e divisíveis que autorizem a cobrança de taxas.**

Nesse sentido, **adiro aos fundamentos** por ele expostos, a respeito do tema 146 de repercussão geral, RE nº 576.321 RG-QO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e da Súmula Vinculante nº 19, e a distinção feita de serviços de limpeza pública em geral e os serviços de coleta de lixo domiciliar. Tal distinção, **parece-me diferenciar de forma adequada situações diversas a reclamar tratamento jurídico diferenciado.** Evidentemente, a constitucionalidade da taxa está condicionada ao respeito dos critérios constitucionais, vale dizer: deve ser específica e divisível, nos termos do art. 145, II, da Constituição.

Quanto ao caso em exame, entendo ser a presente taxa específica e divisível, pelas razões expostas pelo e. Relator em seu voto. Da análise que fiz destes autos e das ADPF 1028 e 1029, é possível verificar: a atuação estatal específica justificadora da instituição da taxa; e, identifica-se quem são os destinatários do serviço público prestado ou colocado à disposição dos contribuintes, especialmente nos anexos das leis ora

RE 1417155 / RN

questionadas. Portanto, é constitucional, a instituição de tais taxas.

Por isso, em relação ao presente recurso extraordinário dou provimento para reformar o acórdão recorrido e declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, que excluiu a taxa de “vistoria em veículo” .

Adiro à tese proposta pelo e. Relator:

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

Igualmente, pelas razões acima expostas entendo serem constitucionais: a taxa de fiscalização e utilização de serviços públicos de competência do corpo de bombeiros de Pernambuco (ADPF 1028) e a taxa de serviços de prevenção e extinção de incêndio do Rio de Janeiro (ADPF 1029).

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 65 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

DEBATE

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Senhor Presidente, saúdo Vossa Excelência e os eminentes Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro André, queria registrar a presença do Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro Renan Saad na audiência.

Pois não, Ministro André.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Minha saudação a Vossa Excelência, aos Ministros-Relatores, Ministra Cármem Lúcia, e, em nome de Vossas Excelências, todos os Ministros, o Professor Paulo Gonet, Procurador-Geral da República, advogados, advogadas, oficiais do Corpo de Bombeiros dos estados presentes. Minhas saudações aos estudantes da UnB e da Unesa.

Senhor Presidente, só tenho uma indagação aos eminentes Relatores. Essas taxas já vêm sendo cobradas ao longo dos anos do período de vigência, não é? Eles consideram a questão da modulação dos efeitos nas decisões correspondentes?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Nas duas questões que estão sendo declaradas inconstitucionais, na questão de inspeção veicular e a da emissão de certidão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Se Vossa Excelência me permite.

O Ministro Dias Toffoli, pelo que me recordo, já de saída, propõe uma modulação e estou de acordo com essa perspectiva.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Decisão com efeitos *ex nunc*, prospectivos, no nosso pacto da linguagem simples.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Só para esclarecer, modulei na ADPF nº 1.028, de Pernambuco, por

RE 1417155 / RN

ser a taxa de vistoria veicular.

Em relação à taxa relativa a certidões, baseei-me, como referido pelo Ministro **Edson Fachin**, na Constituição Federal, no dispositivo do § 34 do art. 5º, gratuidade das certidões. Sinceramente, não vejo como modularmos aí, por ser uma gratuidade direta da Constituição, mas fico, evidentemente, sempre aberto ao diálogo conforme os votos sejam proferidos.

No caso do Rio de Janeiro, no ponto das certidões, quando votei no Virtual, não modulei. No caso de Pernambuco, ADPF nº 1.028, propus a modulação.

Só para esclarecer.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas, em relação às certidões de situação pessoal, ao não modular, Vossa Excelência imagina que se possa repetir o que foi pago, é isso?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Imagino que sim. É uma gratuidade constitucional, em que, geralmente, quem é beneficiado são pessoas e populações mais vulneráveis.

Mas fico aberto ao debate. Não tenho dificuldade de aderir se houver maioria nesse sentido. Eu acompanharia a modulação. Mas poderia ser uma modulação para que o estado, em relação às pessoas mais vulneráveis, atendesse administrativamente. Uma modulação "modulada", digamos assim.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Acho que o ponto de Vossa Excelência é relevante. Só me preocupo porque o custo processual da cobrança para essa repetição, provavelmente, é mais alto que o valor da taxa paga, mas voltamos a esse ponto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Pedi um aparte antes do voto do Ministro Fux para fazer uma reflexão importante.

Cumprimento Vossa Excelência, Presidente, a Ministra Cármem, os Ministros, o Procurador-Geral e todos os oficiais do Corpo de Bombeiros

RE 1417155 / RN

presentes.

Como Vossa Excelência sabe, fui Secretário de Segurança Pública de São Paulo. Em São Paulo, os bombeiros militares ainda fazem parte da corporação da polícia militar, o que muito nos honra.

Tivemos um incêndio no Porto de Santos, acho que todos se recordam, em 2015. Um incêndio que gerou complicações respiratórias, chuva ácida, nas pessoas em Santos. Em Cubatão, para se ter uma ideia, o incêndio naqueles tonéis de combustíveis começou no dia 2 de abril e acabou no dia 10 de abril.

Obviamente, esse é um dos vários momentos de coragem e competência do Corpo de Bombeiros. Recordo-me que o Coronel Marco Antônio Alves Pinto, o comandante indicado, foi pessoalmente e passou os oito dias apagando as chamas com a roupa antifogo.

Por que é importante relembrar isso? O Corpo de Bombeiros enquanto instituição, acaba sendo penalizado orçamentariamente pelo seu sucesso. Todo governante, quando quer algum serviço específico, coloca para o Corpo de Bombeiros, porque sabe que, colocando para o Corpo de Bombeiros, será feito de forma honesta, competente e eficiente - já adianto que, nessa parte, divergirei de ambos os Relatores e por isso quis antecipar essa reflexão sobre a questão da inspeção veicular. Não é competência do Corpo de Bombeiros fazer inspeção veicular. No município de São Paulo, são 13 milhões de habitantes, 6 milhões e 200 mil carros. Houve uma licitação para contratar uma empresa que faz a inspeção veicular e cobra por isso. Se o Estado de São Paulo tivesse feito uma operação delegada com o município e os bombeiros tivessem que fazer isso, retiraríamos bombeiros da sua finalidade precípua para fazer a inspeção veicular no lugar de uma empresa. Por que o Corpo de Bombeiros não pode ser remunerado por taxa para poder suprir isso, para ter mais bombeiros? Esse é um serviço específico, esse não é um serviço de competência primária do Corpo de Bombeiros, basta ver que muitos municípios e alguns estados fazem licitações e contratam empresas.

Ministro Fux, Vossa Excelência votará, o Ministro Fachin, o Ministro

RE 1417155 / RN

Toffoli. Entendo que não só o Corpo de Bombeiros, mas qualquer instituição, não podem ser penalizados pelo seu sucesso, pela sua competência. Ganham mais atribuições em determinado estado e, a partir disso, ficam desfalcados de homens, de instrumentos de trabalho e não podem ser remunerados por isso.

Parece-me que o caso da inspeção veicular, que não é competência precípua e primária do Corpo de Bombeiros, mereceria uma reflexão do Plenário.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Presidente, não teria dificuldade em aderir ao que propõe o Ministro **Alexandre de Moraes**. Só não ousei ir até esse ponto, Ministro **Alexandre**, em razão da maioria formada no Tema nº 16, que tratou da taxa municipal, o RE nº 643.247, em que votaram pela constitucionalidade da taxa o eminente Ministro **Marco Aurélio**, Relator, o Ministro **Fachin**, o Ministro **Barroso**, a Ministra **Rosa Weber**, o Ministro **Ricardo Lewandowski** e a Ministra **Cármem Lúcia**. Ficamos vencidos Vossa Excelência, Ministro **Alexandre**, o Ministro **Luiz Fux**, o Ministro **Gilmar Mendes** e eu. Se superarmos a consideração daquele tema e permitirmos as taxas em relação aos municípios, não teria dificuldade de aderir à proposição de Vossa Excelência. Construí meu voto respeitando a maioria formada naquele julgamento do Tema nº 16, só para me justificar perante a posição de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Entendo, Ministro Toffoli, mas me parece que há uma distinção: é uma taxa criada pelo governo do estado, o responsável pelo Corpo de Bombeiros. Estaríamos um pouco diferentes daquela hipótese em que a taxa é municipal. A taxa estadual, criada pela Assembleia Legislativa, criou essa nova competência ou atribuição ao Corpo de Bombeiros, e, como retribuição, o mesmo órgão que criou está criando a fonte de custeio. Tudo estadual, por isso que faço essa distinção, Ministro Toffoli.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 69 de 220

RE 1417155 / RN

(PRESIDENTE) - Vossa Excelência diverge, Ministro Alexandre, quanto à posição manifestada pelo Relator, Ministro Fachin, ao considerar inconstitucional a taxa de vistoria veicular?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exato, somente em relação a essa; em relação à certidão, acompanho.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Queria saudar a Vossa Excelência, Presidente, Sua Excelência o Procurador-Geral da República, nossa Decana presente e todos os demais integrantes da Corte.

Ministro Fachin, só para poder votar eventualmente até em consonância com o que já foi dito, Vossa Excelência se referiu à cobrança de taxas de empresas privadas, não foi? Houve alguma menção?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Não exatamente, Ministro Fux. A expressão "empresa ou entidade privada" apareceu quando debatíamos os destinatários das certidões à luz da lei do Estado do Rio. A questão específica suscitada agora pelo Ministro Alexandre é concernente à lei pernambucana, que tem uma previsão específica de taxa veicular.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - O Ministro Toffoli me parece que fez esse recorte se referindo, *mutatis mutandis*, como se fosse a gratuidade jurídica integral e a obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. O Ministro Toffoli se referiu a que, normalmente, isso é requerido perante o poder público por comunidades carentes. Não sei se Vossa Excelência incluiria esse recorte.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Acolhi esse argumento do Ministro Toffoli.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ah, ótimo, porque há certidões que a parte interessada é potente patrimonialmente e não quer pagar a certidão.

Senhor Presidente, estabeleci algumas premissas teóricas exatamente para votar no mesmo sentido do que votaram os Ministros Edson Fachin, Ministro Dias Toffoli e, agora, o Ministro Alexandre Moraes. Os votos basicamente têm o mesmo substrato jurídico. Apenas lerei algumas premissas metodológicas que me levaram a concluir pela

RE 1417155 / RN

constitucionalidade das taxas, inclusive essa taxa veicular. Nesse caso, mais voltado para a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que é o consequencialismo, como agora explicou o Ministro Alexandre de Moraes, a importância dessa taxa e de se evitar que uma empresa privada faça as vezes de *longa manus* do Estado, quando o Corpo de Bombeiros é competente e tem *expertise* para isso.

Também superei as preliminares conforme o Ministro Dias Toffoli e o Ministro Edson Fachin nas ADPFs e os acompanho. Estabeleço que o fundamento constitucional de validade das taxas, pressuposto da análise da constitucionalidade de sua norma instituidora, consta do art. 145, II, § 2º, da Constituição Federal. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir taxas em razão de exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos às suas disposições e, consequentemente, por obediência à norma constitucional, as taxas não podem ter como base de cálculo a mesma base dos impostos.

As taxas consubstanciam, conforme consenso jurisprudencial e doutrinário, tributo vinculado e incidem a partir de uma atuação estatal direta, imediata, referida ao obrigado, que será posto como sujeito passivo da relação obrigacional que tem a taxa por objeto, referente à prestação de serviço público e ao exercício de poder de polícia.

As taxas se inserem em matéria de competência tributária comum - art. 24. Acredito que se possa fazer uma interpretação da competência concorrente em matéria ambiental inclusive sobre a questão a que o Ministro Alexandre Moraes se referiu agora.

Esclareço a finalidade da taxa de prevenção, extinção de incêndios, vistorias de segurança contra incêndios. Senhor Presidente, sem querer repetir o que todos os integrantes da Corte já conhecem de ofício, não podemos desconhecer o Direito brasileiro. Apesar de 14 mil leis e milhões de artigos, alíneas e dispositivos, a jurisprudência da Corte é de há muito sedimentada no sentido da constitucionalidade das taxas. Esse é o argumento jurídico. Esse argumento jurídico é calcado na jurisprudência do Supremo, que ilustrou a Súmula 549, desde o Agravo de Instrumento

RE 1417155 / RN

552.033, da lavra de Sua Excelência, o saudoso Ministro Sepúlveda Pertence, que à época pertencia à Primeira Turma, em 2007.

Por outro lado, o argumento interdisciplinar é importante, Senhor Presidente. No ranking da credibilidade, legitimidade e capilaridade das instituições públicas, o Corpo de Bombeiros aparece no topo dessas instituições, superando várias outras - inclusive por uma questão necessária de reconhecimento -, até o próprio Poder Judiciário, a polícia e outras instituições.

Por essa razão, pela eficiência da sua função, também entendo que deve haver uma modulação. Primeiro, pelo aspecto da análise econômica, destacada muito bem por Vossa Excelência. A propositura de uma repetição realmente leva à conclusão de que hoje não se propõe a ação sem analisar o binômio custo-benefício ou o ajuizamento. Não valerá a pena. Além de não valer a pena, se não modular, retiraremos o que o Corpo de Bombeiros já arregimentou em prol da própria sociedade: a compra de equipamentos cada vez mais sofisticados e, *a fortiori*, mais caros.

Acompanho os votos dos Ministros Dias Toffoli e Edson Fachin, porque destaquei e tenho que acompanhar originariamente os Relatores. Na ADPF, quanto ao recurso extraordinário, com dois destaques.

Em primeiro lugar, modulo os efeitos da declaração de constitucionalidade eventual dessas outras taxas para produzir efeitos *ex nunc*, ressalvando inclusive as ações judiciais e os processos administrativos pendentes de solução até a data da publicação, data de julgamento, nos fatos geradores ocorridos até o referido átimo, em relação aos quais não tenha havido o pagamento da taxa em questão. Ou seja, não repete e nem cobra mais.

Com relação à taxa referida pelo Ministro Toffoli, de ser uma decorrência sem necessidade da interposição do legislador, o inciso XXXIV assegura a obtenção de certidões e a participação do público para a defesa de direitos e esclarecimento de interesse pessoal. Faço o recorte para que isso só atinja a semelhança da gratuidade de justiça e as pessoas juridicamente necessitadas, não em geral, dentro da concepção, digamos

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 73 de 220

RE 1417155 / RN

assim - um nome não muito feliz -, de miserabilidade jurídica.

Senhor Presidente, meu voto é nesse sentido, só ficam isentas as pessoas juridicamente necessitadas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Vossa Excelência acompanha basicamente a posição dos Relatores com a ressalva do Ministro Alexandre de Moraes e modula?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Isso, e modulo.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Também modulo, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Se Vossa Excelência me permitir, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Presidente, estou modulando em ambas as ADPFs. A modulação alcança tanto a situação de Pernambuco quanto a da lei do Estado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O Ministro Fux e o Ministro Alexandre pensam da mesma forma?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Na mesma direção.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 74 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 75 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO VOGAL

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1282. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXAS ESTADUAIS DECORRENTES DE SERVIÇOS PÚBLICOS. PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA, SALVAMENTO E RESGATE. CONTROVÉRSIA PARADIGMA. ITENS 1, 2 E 6 DO ANEXO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR N. 247/2002, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 612/2017, AMBAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. CUSTEIO MEDIANTE TAXA. ATRIBUTOS DE REFERIBILIDADE, ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE. ELEMENTOS QUANTITATIVOS DA EXAÇÃO. CUSTO DA ATIVIDADE. EQUIVALÊNCIA RAZOÁVEL. ARTIGOS 144, INCISO V; E 145, INCISO II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPATIBILIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, COM FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea “a”, da Constituição Federal, tendente a desafiar acórdão *a quo* que, em ação de controle concentrado estadual, declarou inconstitucionais os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, que instituem taxa estadual de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

2. O fundamento constitucional de validade das taxas, pressuposto à análise da constitucionalidade de sua norma instituidora, consta do art. 145, inc. II e § 2º, da Constituição Federal, pelo que *“a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir [...] taxas, em razão do*

RE 1417155 / RN

exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” e “As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.”

3. As taxas consubstanciam, conforme consenso jurisprudencial e doutrinário, tributo vinculado que incide a partir de uma *“atuação estatal diretamente (imediatamente) referida ao obrigado (pessoa que vai ser posta como sujeito passivo da relação obrigacional que tem a taxa por objeto)”*, tal, referente à prestação de serviço público ou ao exercício do poder de polícia, e que deve ser mensurado segundo *“uma dimensão qualquer da própria atividade do estado: custo, valor ou outra grandeza qualquer (da própria atividade)”*¹.

4. As taxas inserem-se em matéria de competência tributária comum, consoante o disposto nos arts. 24, inc. I, e 145, inc. II, da Constituição Federal, podendo ser instituídas e cobradas pelos entes da federação à medida em que sejam competentes para prestar o serviço ou exercer o poder de polícia que confira substrato à hipótese de incidência da exação.

5. As taxas que têm por fundamento a prestação de serviço público pelo Estado, este referente ao *“[...] oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, [...] sob um regime de Direito Público”*², supõem a referibilidade entre atividade estatal e contribuinte e a verificação da especificidade e da divisibilidade da atuação do estado, conexos à demonstração da conduta específica custeada pela taxa e da fruição individualizada do serviço taxado pelo sujeito passivo tributário.

6. A pedra de toque das taxas, em termos axiológicos e finalísticos, reside nos princípios da igualdade e da impessoalidade, *ex vi capita* dos arts. 5º e 37 da Constituição Federal, já que, empreendendo o estado uma atuação marcadamente dirigida a um sujeito específico, de modo a acarretar-lhe um benefício passível de fruição individualizada, desponta imperioso que o custo da prestação seja partilhado com esse utente e beneficiário do serviço, e não solidarizado e repassado à coletividade, a quem os custos dos serviços públicos hão de

1 ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
p. 147/150.

2 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo:
Malheiros, 1998. p. 433.

RE 1417155 / RN

ser assumidos tão somente a nível dos impostos, no caso, para fins do custeio daqueles que revertem, indistintamente, em prol de todos, sem identificação de beneficiários.

7. Os dispositivos da legislação estadual em discussão não incorrem em constitucionalidade formal orgânica, sendo o Estado do Rio Grande do Norte competente para legislar sobre, instituir e cobrar taxa de serviço público relativa a prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate, *ex vi* arts. 24, inc. I; 144, inc. V e § 6º; e 145, inc. II, da Constituição Federal; máxime em virtude da incumbência constitucional dos Estados e Distrito Federal para instituírem e aparelharem os corpos de bombeiros militares, a quem se atribui a prestação, no âmbito da segurança pública, dos serviços públicos deflagradores da respectiva incidência tributária.

8. As normas estaduais questionadas nos presentes autos tampouco estão maculadas de constitucionalidade material, antes, harmonizando-se com o sistema tributário nacional. A propósito, a atividade estatal deflagradora da taxa legalmente instituída se encontra acompanhada dos atributos essenciais de referibilidade, especificidade e divisibilidade.

9. Os dispositivos impugnados alçam à hipótese de incidência da taxa a prestação de serviço público de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate em imóveis residenciais e comerciais sitos no território do Estado e veículos licenciados neste âmbito geográfico, e não, indistintamente, abrangente a sinistros em equipamentos públicos e/ou dissociados de uma situação individual do usuário. Tais serviços são, na mesma linha da coleta de lixo proveniente de imóveis - *reputada constitucional no julgamento do Tema 146 da Repercussão Geral* - passíveis de divisão em unidades autônomas de utilidade, intervenção ou necessidade públicas, e, notadamente, de fruição de forma individualizada pelo contribuinte, este, o beneficiário maior e imediato da atuação estatal.

10. A conclusão de precedentes desta Corte no sentido do custeio da segurança pública mediante a arrecadação de impostos não é absoluta e intangível, uma vez que o fato de a segurança pública ser serviço público essencial não infirma o enquadramento casuístico da atividade estatal

RE 1417155 / RN

nesse âmbito nas balizas de referibilidade, especificidade e divisibilidade exigidas às taxas. Antes, a essencialidade do serviço público é elemento substancial à qualificação de tal espécie de tributo, sendo traço distintivo dessa em paralelo às tarifas e aos preços públicos, que, para além de não obrigatórios, buscam retribuir serviços desprovidos de essencialidade.

11. A jurisprudência da Suprema Corte, embora não pacífica, ratifica em casos plurais o tributo em debate, como ilustram a Súmula 549 - "*a Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274*" - e precedentes históricos "*no sentido de reconhecer a legitimidade da taxa de combate a sinistros, uma vez que possui como fato gerador prestação de serviço essencial, específico e divisível, cuja efetiva ou potencial utilização é susceptível de referência individual [...]*". (AI 552033 AgR-ED, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1^a Turma, DJ de 16/2/2007)".

12. A afetação de um serviço público à atuação do Estado na seara da segurança pública não acarreta, de *per se*, a indivisibilidade apriorística da atividade estatal. Isso porque, diante do dinamismo da atuação estatal no âmbito da segurança pública, exigido à vista da dimensão e das necessidades e peculiaridades superlativas do Estado Brasileiro, serviços públicos essenciais há nessa área que consistem em prestações materiais específicas a cargo do ente público dirigidas, substancialmente, a sujeitos identificados ou identificáveis e capazes de acarretar-lhes utilidades ou comodidades exclusivas ou, ao menos, assaz destacadas e intensificadas quando comparadas ao proveito difuso da atuação a toda a coletividade.

13. Nesses casos, o custeio da atuação do poder público por taxas devidas por estes usuários e beneficiários diretos e mais imediatos dos serviços é possível e legítimo, de modo a se efetivar os princípios das igualdade e da impessoalidade e a evitar, destarte, assimetrias pelas quais a atuação estatal possa beneficiar, às custas de toda a coletividade, apenas alguns, exclusivamente ou em medida irrazoável ou desproporcional.

14. A leitura da legislação estadual debatida, outrossim, demonstra a adequação dos elementos quantitativos eleitos legalmente para a taxa de serviço público criada. Em suma: (i) a taxa não possui base de cálculo vedada pelo art. 145, § 2º, da Constituição Federal, não sendo indevida a

RE 1417155 / RN

adoção como tal de elementos da base imponível de impostos, segundo precedentes desta Suprema Corte; (ii) os critérios de localização, natureza (residencial, comercial ou industrial) e tamanho do imóvel e tipo do veículo são grandezas que externam equivalência razoável com o custo e a natureza dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate, já que a gravidade dos sinistros e, a seu turno, a complexidade de sua contenção escala, de fato, conforme a graduação de tais critérios definidos na lei, e; (iii) os valores referenciais fixados pela norma são proporcionais, não exorbitantes, à retribuição do serviço.

15. A ratificação da taxa detém papel primordial rumo aos devidos e adequados aparelhamento e fomento dos corpos de bombeiros militares estaduais. Por outro lado, a inconstitucionalidade do tributo não apenas teria o fito de ofender os princípios da igualdade e da impessoalidade, ao fazer recair sobre todos o custo de uma atuação estatal substancialmente dirigida em prol de indivíduos específicos, como, de um modo inconteste, teria o potencial de ocasionar impactos vultosos e desmedidos aos já carentes de recursos corpos de bombeiros militares, provocando externalidades negativas outras que uma perda ampla, imediata e não esperada de receitas tributárias poderia ocasionar às políticas públicas mais primazes e caras em matéria de defesa civil e segurança pública.

16. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o magistrado deve, de forma motivada, considerar as consequências práticas e jurídicas da decisão, *ex vi* arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/1942, devendo, ainda, por força expressa do art. 8º do Código de Processo Civil, atender “[...] aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”.

17. A circunstância de “[...] levar um caso a julgamento tendo por motivação também os efeitos econômicos que a decisão do Tribunal terá, não se apresenta, de antemão, como um problema e isso decorre do fato de se considerar que a atividade financeira do Estado e a função instrumental dos tributos de fornecer receitas para a Administração desempenhar as atividades que lhe são próprias, estão na base do direito tributário e, assim, não podem ser ignoradas.

RE 1417155 / RN

[...] o propósito pelo qual o direito tributário existe da forma como hoje conhecemos não está desvinculado dessa função mantenedora e, por essa exata razão, decisões judiciais que levem em conta tais dados não devem ser apontadas como julgamentos políticos ou ‘meta-jurídicos’. Tais argumentos [...] são tão jurídicos quanto aqueles que defendem a segurança dos contribuintes”³.

18. Recurso extraordinário CONHECIDO e PROVIDO.

19. Proposta de tese de Repercussão Geral: “São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

RELATÓRIO

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: De início, relembro que o presente caso consubstancia recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, com base no art. 102, inc. III, alínea “a”, da Constituição Federal, tendente a desafiar acórdão do Plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida contra os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, que versam acerca de taxa estadual de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

A propósito, rememoro que, pelo *decisum* suso referenciado, a Corte *a quo*, tendo por parâmetro normas da Constituição Estadual (arts. 90 e 92, inc. II), julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos estaduais impugnados, com eficácia *ex tunc* e à luz, em suma, da noção de que serviços de prevenção e combate a incêndios e resgate e salvamento prestados pelo Corpo de Bombeiros detêm caráter geral e indivisível, devendo ser custeados pelas receitas de impostos, e não por meio de taxas, que supõem seja o serviço específico e divisível.

Nesse sentido, colaciono a ementa do acórdão recorrido:

3 PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Argumentando pelas consequências no direito tributário*. São Paulo: Noeses, 2011. p. 10.

RE 1417155 / RN

"CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 247/2002 (CRIA O FUNDO ESPECIAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE (FUNREBOM), INSTITUI AS TAXAS DE EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E AS TAXAS DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS), COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 612/2017. ITENS 1 (TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO - RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL), 2 (TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO - RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE) E 6 (TAXA DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, SALVAMENTO E RESGATE EM VIA PÚBLICA, PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES, APLICADA ANUALMENTE A CADA VEÍCULO LICENCIADO NO ESTADO) DO ANEXO ÚNICO DA REFERIDA NORMA LEGAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 90 E 92, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, POR MAIORIA, E, POSTERIORMENTE, SUSPENSA POR DECISÃO DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1212). PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA ADJUNTA, SUSCITADA PELO DES. IBANEZ MONTEIRO. REJEIÇÃO. POSTERIOR RATIFICAÇÃO DA EXORDIAL PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. MÉRITO. CORPO DE

RE 1417155 / RN

BOMBEIROS MILITAR. CRIAÇÃO DA TAXA ANUAL DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO. SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, V, DA CF/88. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA DESTE TRIBUTO PELO ESTADO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX TUNC.

1. *As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte.*

2. *A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (uti universi), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (uti singuli).*

3. *A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos (STF, ADI 2908, Relator (a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 05-11-2019 PUBLIC 06-11-2019)."*

Opostos embargos de declaração em face do acórdão referenciado, esses restaram desprovidos, mediante acórdão assim ementado:

"CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO PARA MODULAÇÃO DE EFEITOS DA DECISÃO QUE DECLAROU INCONSTITUCIONAL A LEI ESTADUAL N. 247/2002 MODIFICADA PELA LEI N. 612/2007. INEXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA OU DE EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL APTAS A PERMITIR A MODULAÇÃO DE EFEITOS. TEMA ENFRENTADO E

RE 1417155 / RN

REJEITADO NO ACÓRDÃO EMBARGADO – LER FL. 211 – ID 7349542. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E DESPROVIDOS.”

Por meio do apelo extremo, por sua vez, o ente público irresignado tece preliminar de repercussão geral e, quanto ao mérito, argui incursão pelo acórdão *a quo* em violação aos arts. 144, inc. V, e 145, inc. II, ambos da Constituição Federal, reproduzidos na Constituição Estadual nos seus arts. 90, inc. III, e 92, inc. II. Para tanto, suscita, em apertada síntese:

“[...] que as hipóteses previstas na lei estadual sob análise se quadram, à perfeição, nos critérios que possibilitam a tributação mediante a fixação de taxa, quais sejam, a especificidade e a divisibilidade.

Isso porque, além de se tratar de serviços públicos postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento, é inegável que os serviços de prevenção e combate a incêndio gozam de especificidade, na medida em que os contribuintes sabem qual serviço lhe está sendo prestado, bem como de divisibilidade, porquanto o Estado possui meios de identificar os usuários do serviço a ser financiado com a taxa (proprietários de imóveis e veículos em circulação).

[...] o fato de o serviço público ser prestado por um órgão integrante do sistema de segurança pública é irrelevante para definir se o referido serviço pode ser remunerado mediante taxa. Como dito, importa aferir, em verdade, se tal serviço pode ser considerado específico e divisível, nos termos da norma constitucional.” (Grifos originais)

Ao fim, requer o provimento do recurso, com a reforma do acórdão para o fim de se declarar a constitucionalidade das normas atacadas e, em nível subsidiário, para que o julgado produza efeitos *ex nunc*, uma vez que a “*perda de receita da denominada Taxa de Incêndio (receita mensal de mensal de aproximadamente R\$ 2.810.000,00, [...] montante expressivo do orçamento do Corpo de Bombeiro Militar) deverá provocar um rearranjo nas já*

RE 1417155 / RN

mais do que combalidas finanças públicas, impactando o orçamento estadual, que seria ainda mais abalado pelo ajuizamento de ações de repetição de indébito."

O polo recorrido, a seu turno, apresentou contrarrazões, arguindo preliminar de descabimento recursal, *ex vi* art. 1.030, inc. I, "a", do CPC, ante a tese firmada no julgamento do Tema 16 da Repercussão Geral, e, no mérito, a impossibilidade de custeio da segurança pública via taxa, por falta de especificidade e divisibilidade da atuação estatal nessa seara.

Em seguida, a Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte exarou juízo positivo de admissibilidade recursal.

Distribuídos os autos à relatoria do eminente Min. Dias Toffoli, foi inicialmente negado seguimento ao recurso extraordinário, com base na conformidade do acórdão *a quo* com a jurisprudência da Corte Suprema.

Ato contínuo, movido agravo interno contra tal *decisum*, foi o recurso provido em parte, para modulação dos efeitos da decisão referenciada, atribuindo-lhe eficácia *ex nunc*, ressalvados os processos administrativos e judiciais pendentes na data de publicação da ata do referido julgamento e os fatos geradores sem pagamento prévios ao citado marco temporal.

Ainda irresignada, a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte opôs embargos de divergência tendentes a desafiar o acórdão *retro*, os quais restaram prejudicados por acórdão em que foram reconhecida a repercussão geral da controvérsia constitucional, sendo o feito alçado a paradigma do Tema 1.282 da Repercussão Geral, e tornadas sem efeito as decisões anteriores, submetendo-se o apelo extremo ao Plenário da Corte.

Processados os presentes autos no Supremo Tribunal Federal, foram deferidos os pedidos de ingresso enquanto *amicus curiae* formulados pela Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE e pelos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Ademais, a Procuradoria-Geral da República apresentou parecer opinando pelo parcial provimento do recurso extraordinário, para que, em modulação temporal de efeitos, a declaração de inconstitucionalidade

RE 1417155 / RN

da taxa em discussão produza efeitos *ex nunc*, ressalvados os feitos administrativos e judiciais pendentes no momento do julgamento e os fatos geradores sem pagamento até esse átimo, segundo a ementa *infra*:

"Recurso Extraordinário. Constitucional. Tributário. Repercussão Geral. Tema n. 1.282. Taxa pelos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis e em veículos licenciados. Serviços de natureza geral e indivisível. Remuneração por taxa. Impossibilidade. Súmula n. 549/STF. Superação. Parecer pelo parcial provimento do recurso extraordinário, para modular os efeitos do acórdão recorrido."

Posteriormente, incluído o feito na sessão virtual de 8 a 18/11/2024, o julgamento foi suspenso por destaque por mim realizado, após o voto do relator Ministro Dias Toffoli, acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin, pelo provimento recursal, com reconhecimento da constitucionalidade da taxa em debate e fixação da tese no sentido de que “*São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares*”, e do voto divergente do Ministro Flávio Dino, ao propor solução no sentido do desprovimento do recurso extraordinário.

Por fim, formulado pedidos de ingresso no feito como *amicus curiae* pela Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais e pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Minas Gerais, restaram indeferidos com base em precedentes desta Corte, já que posteriores à liberação do processo para pauta. Sem prejuízo, o eminentíssimo relator admitiu a recepção das petições correlatas como memoriais.

É o relatório que se revela essencial.

VOTO

RE 1417155 / RN

Incialmente, adianto que, após analisar o feito, paradigma do Tema 1.282 da Repercussão Geral, hei de **acompanhar** o eminente relator, Ministro Dias Toffoli, consoante voto por si proferido quando da inclusão do feito na sessão virtual de 8/11/2024 a 18/11/2024, que provê o recurso extraordinário, para os fins de: **(i)** declarar constitucionais os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, que versam a respeito de taxa estadual de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate, e; **(ii)** fixar a tese de repercussão geral *infra:*

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

Para tanto, passo a sintetizar as razões do meu entendimento.

À análise da constitucionalidade das taxas estaduais decorrentes dos serviços públicos prestados pelos corpos de bombeiros militares a título de prevenção e de combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate, supõe-se, *ab initio*, rememorar que a espécie tributária em exame busca, *in abstracto*, fundamento constitucional de validade na norma constante do art. 145, inc. II e § 2º, da Constituição Federal, cujo teor segue transscrito:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

[...]

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.” (grifos acrescentados)

RE 1417155 / RN

Com efeito, examinando a referida exação em pormenores e à luz do Sistema Tributário Nacional, emana que aquela consubstancia, conforme consenso jurisprudencial e doutrinário, um **tributo vinculado** que incide, nas linhas do escólio de Geraldo Ataliba⁴, a partir de uma “*atuação estatal diretamente (imediatamente) referida ao obrigado (pessoa que vai ser posta como sujeito passivo da relação obrigacional que tem a taxa por objeto)*”, tal, referente à prestação de serviço público ou ao exercício do poder de polícia, e que deve ser mensurado segundo “*uma dimensão qualquer da própria atividade do estado: custo, valor ou outra grandeza qualquer (da própria atividade)*”.

Na esteira de tal raciocínio, verte, também pela ótica constitucional, que o tributo em referência, com arrimo nas normas de distribuição de competências materiais entre os entes federativos combinadas, a sua vez, com os arts. 24, inc. I, e 145, inc. II, da Constituição Federal, insere-se em matéria de competência tributária comum. Sob referido prisma, destarte, pode ser a taxa instituída e cobrada por um ente da federação à medida em que esse seja competente para prestar o serviço público ou exercer o poder de polícia que confira substrato à hipótese de incidência da exação.

A propósito desse entendimento, cito lição de Geraldo Ataliba:

“*Não há necessidade de a Constituição discriminar competências para a exigência de taxas (como há, pelo contrário, no que respeita a impostos), porque a h.i. da taxa é sempre uma atuação estatal (atividade de polícia, prestação de serviço público). A pessoa pública competente para desempenhar a atuação, e só ela, é competente para legislar sobre sua atividade e colocar essa atuação no núcleo da h.i. de taxa sua.*” (ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 155)(grifei)

Especificamente nos casos em que a taxa tem por base uma atuação estatal no âmbito da prestação de serviço público, este, em sua concepção estrita, correspondente, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello⁵, ao

4 ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 147/150.

5 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros,

RE 1417155 / RN

“[...] oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, [...] sob um regime de Direito Público”, não se olvida de que, para além da citada **referibilidade** entre atividade estatal e contribuinte, também se exige à compatibilidade da exação com a ordem constitucional a verificação das **especificidade** e **divisibilidade** da atuação do estado, referentes à demonstração da conduta específica custeada pela taxa e da fruição individualizada do serviço taxado pelo sujeito passivo tributário.

A partir de tais balizas, busca-se garantir que a taxa tenha por campo fértil, na seara da prestação de serviços públicos, exclusivamente, aqueles a que se atribui um cunho *uti singuli*, conexos à atuação estatal específica e notadamente dirigida ao contribuinte da exação (especificidade), cuja fruição individualizada por esse sujeito passivo tributário (referibilidade) seja passível de quantificação (divisibilidade). Isso, em termos simples, de modo a evitar que a citada espécie tributária se confunda e adentre o objeto dos impostos, que incidem sobre fato signo presuntivo de riqueza relativo ao contribuinte, cujas receitas, em síntese, prestam-se a financiar os serviços públicos *uti universi*, isto é, revertidos indistintamente em prol da coletividade, sem marcas de especificidade e divisibilidade.

Axiológica e teleologicamente, julgo oportuno salientar que a pedra de toque das taxas reside, em essência, nos princípios da **igualdade** e da **impessoalidade**, consagrados nos *capita* dos arts. 5º e 37 da Constituição Federal. Com efeito, empreendendo o estado uma atuação marcadamente dirigida a um sujeito específico, de modo a acarretar a esse um benefício passível de fruição individualizada, desponta por demais justo e salutar que o custo da prestação seja partilhado com esse utente e beneficiário do serviço, e não, absolutamente, solidarizado e repassado à coletividade, a quem os custos dos serviços públicos hão de ser assumidos tão somente a nível dos impostos, no caso, para fins do custeio daqueles que revertem, indistintamente, em prol de todos, sem identificação de beneficiários.

Na esteira, pois, das breves premissas suso sintetizadas, reflexivas, em suma, da jurisprudência desta Corte Suprema e da apurada doutrina sobre a temática, entendo, tal como proposto pelo eminentíssimo relator, Min. Dias Toffoli, pela **constitucionalidade** dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único

1998. p. 433.

RE 1417155 / RN

da Lei Complementar nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, que instituem taxa estadual referente a prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

A propósito da questão, reputo mister citar a legislação estadual em debate, constante da Lei Complementar nº 247/2002, com as alterações da Lei Complementar nº 612/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, *infra*:

"ANEXO ÚNICO

**TABELA I – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR – CBM –
TAXAS DE EXERCICIO DO PODER DE POLICIA E TAXAS DE
UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS.**

**1. TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS
BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO
ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM
EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS),
CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA
REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – (ANUAL)**

**1.1 – IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER
NATUREZA**

**ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM
R\$**

1.1.1 acima de 120 m² (por cada m²) 0,21

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 25,20

**1.2 – IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER
NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES
QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E
INDUSTRIAL.**

**ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM
R\$**

1.2.1 Acima de 120 m² (Por cada m²) 0,33

1.3 – IMÓVEIS INDUSTRIAIS

**ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM
R\$**

1.3.1 Acima de 80 m² (Por cada m²) 0,38

RE 1417155 / RN

2. TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMIBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – (ANUAL)

2.1 – MUNÍCIPIOS COM ATÉ 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.1.1 – IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.1.1 acima de 120 m² (por cada m²) 0,12

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 14,40

2.1.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.1.2.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,17

2.1.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.1.3.1 acima de 80 m² (por cada m²) 0,20

2.2 – MUNÍCIPIOS COM MAIS 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.2.1 – IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.2.1.1 Acima de 120 m² (por cada m²) 0,18

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que seja

RE 1417155 / RN

inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 21,60

2.2.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.2.2.1 *acima de 80 m² (por cada m²)* 0,30

2.2.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.2.3.1 *acima de 80 m² (por cada m²)* 0,33

[...] 6 - Taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no Estado do Rio Grande do Norte:

Ordem	Tipo de veículo automotor	Valores em R\$
6.1	Motocicleta	15,00
6.2	Auto de passeio	25,00
6.3	Coletivos urbanos e rodoviários (transporte de pessoas – ônibus ou congêneres)	40,00
6.4	Transporte de carga não perigosa (caminhões ou congêneres)	50,00
6.5	Transporte de carga perigosa (caminhões ou congêneres)	80,00"

A partir do exame dos dispositivos suso, emerge nítida, *a priori*, a competência do Estado do Rio Grande do Norte para legislar sobre, instituir e cobrar a debatida taxa de serviço público relativa a prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate, *ex vi* arts. 24, inc. I; 144, inc. V e § 6º; e 145, inc. II, da Constituição Federal, diante da incumbência constitucional dos Estados e Distrito Federal para instituir e aparelhar os corpos de bombeiros militares, a quem se atribui a prestação, no âmbito da segurança pública, dos serviços deflagradores da respectiva incidência

RE 1417155 / RN

tributária. Nesses termos, cito os dispositivos constitucionais em menção:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...]

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

[...]

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...]" (grifos acrescentados)

Materialmente, a sua vez, em termos da compatibilidade do tributo em discussão com a Constituição Federal, mormente à luz da natureza jurídica das taxas, entendo, também, que a legislação *sub examine* se harmoniza com o Sistema Tributário Nacional e, assim, com a Lei Maior.

Sob referido viés, ressalto não olvidar dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da instituição de taxa para custeio de serviços ofertados pelo ente público no âmbito de sua atuação na segurança pública, a exemplo das históricas **Súmulas 138 e 274** desta Corte, que dispõem ser *"inconstitucional a taxa contra fogo, do estado de Minas Gerais, incidente sobre prêmio de seguro contra fogo"* e

RE 1417155 / RN

"inconstitucional a taxa de serviço contra fogo pelo Estado de Pernambuco", bem assim da tese fixada mediante julgamento do **Tema 16 da Repercussão Geral, in verbis:**

"A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim."

Todavia, com a devida vénia, anoto que a conclusão de julgados desta Corte no sentido do custeio da segurança pública a partir da receita de impostos não é absoluta e intangível. Com efeito, tal posicionamento não há de, isolado, refletir com precisão o sistema tributário inaugurado com a Constituição Federal. Isso porque, a meu ver, o fato de a segurança pública consubstanciar serviço público essencial não detém o fito, absolutamente, de infirmar o enquadramento casuístico da atividade estatal prestada nesse âmbito nas balizas de referibilidade, especificidade e divisibilidade pressupostas à constitucionalidade da retribuição do custo da atuação do Estado via instituição de taxa. Antes, a essencialidade do serviço público parece mais ser elemento substancial à qualificação de tal espécie de tributo, sendo traço distintivo dessa em paralelo às tarifas e aos preços públicos, que, para além de não obrigatórios, buscam retribuir serviços desprovidos de essencialidade e de regência pelo Direito Público.

Esclarecendo tal assertiva acerca do nexo intrínseco entre os serviços públicos dotados de essencialidade e o custeio por taxas, em contraponto às tarifas e aos preços públicos, referencio a doutrina de Geraldo Ataliba:

"64.1.8 A atividade que a Constituição qualifica como serviço público é 'originariamente pública, que se apresenta como conteúdo de uma prestação da qual advém uma utilidade ao destinatário' (Marco A. Greco e H. Dias de Souza, A natureza jurídica das custas judiciais, ed. OAB-SP e Resenha Tributária,

RE 1417155 / RN

1983, P. 54).

64.1.9 *Tal atividade não se confunde com produção de riqueza, com exploração de atividade econômica, que não incumbe ao estado, e que a Constituição reservou à iniciativa privada (art. 173). Nesta, a remuneração é a finalidade dos agentes (necessariamente privados); na prestação de serviço público, a remuneração é mero meio de seu custeio (Celso Antônio, Prestação de serviço público e administração indireta, p. 37).*

64.1.10 *Preço é a contraprestação de uma prestação contratual livremente fixada entre partes iguais. Ora, o serviço público é regulado por lei, indisponível e obrigatório para o administrador (e, às vezes, para o administrado, como vacinação, água, esgoto, internação hospitalar em caso de certas moléstias etc.)*

64.1.11 *Na produção de serviço privado, o critério do prestador é o lucro que visa obter; na produção de serviço público, o critério é a satisfação de uma utilidade pública (Renato Alessi, Le prestazione amministrative rese ai privati, Giuffrè, Milão, 1956, p. 75).*

64.1.12 *A Constituição, ao qualificar certas atividades como serviço público, 'retira-as do mercado' (Marco A. Greco, ob. cit., p. 55) e as confere, como dever-poder (Santi Romano, Celso Antônio) ao Estado. O Estado deve desempenhá-las, não para ter receita, mas para atender ao imperativo constitucional. Daí serem as utilidades assim produzidas qualificadas como res extra commercium. Estão fora da livre disposição da vontade de qualquer pessoa, inclusive da Administração (Poder Executivo). Por isso não lhes são aplicáveis os institutos, fórmulas e regime jurídico próprios das relações privadas.*

64.1.13 *Sua remuneração, por isso, não pode ser contratual, mas só pode dar-se por via da autoridade da lei. 'Exatamente por isso é que entendemos que a eventual contraprestação pecuniária que o usuário do serviço for obrigado a desembolsar não pode ter natureza de preço, pois esta é figura nitidamente decorrente de relações de disponibilidade e liberdade estipulativa, o que não ocorre no serviço público que é por determinação constitucional, uma das entidades fora do mercado' (Marco Aurélio Greco e H. Dias de Souza, p. 56).*

64.1.14 *As utilidades produzidas em regime de serviço público -*

RE 1417155 / RN

por definição, à vista da utilidade pública em que sua produção se traduz - não podem ser objeto de preço. O estado não as produz em troca de remuneração; não age porque se as remunera. Não opera para ter contrapartida. O estado deve produzi-las porque a lei o determina. A contrapartida (taxa) é mera condição legal de acesso individual aos serviços ou utilidades. Serviço público não se vende. Não se compra. Presta-o o estado, porque a lei o determina. Utiliza-o o administrado porque dele necessita, ou porque a lei o constrange (esgoto, identificação, licença para construir, etc.).

64.1.15 É corretíssima a postura de Greco e Dias de Souza: 'À vista de todo o exposto, podemos, agora, concluir afirmando que, de acordo com o ordenamento constitucional vigente, é serviço público toda prestação que não se insira no campo da atividade econômica, atribuída originariamente ao Poder Público e da qual o destinatário extrai uma utilidade' (*ob. cit.*, p. 57).

64.1.16 Todas estas considerações conduzem inexoravelmente a reconhecer que os serviços públicos prestados pela Administração direta ou indireta somente podem ser remunerados por taxa, dado que configuram nitidamente serviço público." (ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 161/162 - grifos acrescentados)

Nessa esteira, em contraponto à linha jurisprudencial mencionada parágrafos acima, friso também exsurgirem da jurisprudência desta Corte precedentes que validaram taxas de serviços análogas à ora debatida, a exemplo do que se consagrou na **Súmula 549** do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "a Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274", e, inclusive, das ementas abaixo:

"TAXA DE COMBATE A SINISTROS – CONSTITUCIONALIDADE. O Tribunal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 206.777/SP, da relatoria do ministro Ilmar Galvão, concluiu pela constitucionalidade da Taxa de Combate a Sinistros." (AI 510583 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira

RE 1417155 / RN

Turma, DJe de 24/5/2013 - grifos acrescentados)

"EMENTA: TAXA DE COMBATE A SINISTROS. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CONSTITUCIONALIDADE. PREQUESTIONAMENTO. EXISTÊNCIA. A matéria constitucional invocada no recurso extraordinário está prequestionada conforme orientação desta Corte. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, é constitucional a Taxa de Combate a Sinistros, instituída pelo município de São Paulo, uma vez que possui como fato gerador a prestação de serviço específico e divisível. Agravo regimental conhecido, mas ao qual se nega provimento." (RE 396996 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 17/4/2009 - grifos acrescentados)

"EMENTA: Embargos de declaração acolhidos para correção de erro material constante da ementa do acórdão embargado, que passa a ter o seguinte teor: 'Taxa de combate a sinistros: constitucionalidade: pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de reconhecer a legitimidade da taxa de combate a sinistros, uma vez que possui como fato gerador prestação de serviço essencial, específico e divisível, cuja efetiva ou potencial utilização é susceptível de referência individual, v.g., RE 206.777, Ilmar Galvão, Pleno, DJ 30.4.1999''. (AI 552033 AgR-ED, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ de 16/2/2007 - grifos acrescentados)

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COMBATE A SINISTROS. COBRANÇA. CONSTITUCIONALIDADE. I. - É legítima a cobrança da taxa de combate a sinistros, uma vez que instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível. Precedentes. II. - Agravo não provido." (AI 516630 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 11/11/2005 - grifos inseridos)

Ainda nessa esteira, friso ser descabido, à luz do sistema jurídico,

RE 1417155 / RN

advogar a noção da indivisibilidade apriorística dos serviços públicos essenciais prestados pelo Estado no campo da segurança pública.

Com efeito, é cediço haver, de fato, nessa seara, serviços prestados pelo Estado que carecem dos atributos das especificidade e divisibilidade exigidos às taxas, impassíveis de divisão em unidades autônomas de intervenção, utilidade ou necessidade, e de fruição individualizada pelos usuários; quanto a tais, reputo escorreita a subsunção à suso mencionada tese firmada no **Tema 16 da Repercussão Geral** e, pois, a conclusão no sentido da impossibilidade de custeio por taxas, de modo que as receitas públicas correspondentes devem advir, essencialmente, dos impostos.

Entretanto, não se pode ignorar que, ante o dinamismo da atuação estatal no âmbito da segurança pública, exigido à vista da dimensão e das necessidades e peculiaridades superlativas do Estado Brasileiro, serviços públicos essenciais há, nessa área, que consistem em prestações materiais específicas a cargo do ente público dirigidas, substancialmente, a sujeitos identificados ou identificáveis e capazes de acarretar-lhes utilidades ou comodidades exclusivas ou, ao menos, assaz destacadas e intensificadas quando comparadas ao proveito difuso da atuação a toda a coletividade.

Nesses casos, entendo possível e legítimo o custeio da atuação do poder público mediante taxas devidas por estes usuários e beneficiários diretos e mais imediatos dos serviços prestados, de modo a efetivar os princípios das igualdade e da impessoalidade e evitar, assim, assimetrias pelas quais a atuação estatal possa beneficiar, às custas da coletividade, alguns, exclusivamente ou em medida irrazoável ou desproporcional.

Ilustrativo no sentido do entendimento que acima se propõe, reproto referência já tecida pelo Min. Dias Toffoli, relator do presente feito, a voto proferido na ADI 3.770 pelo Rel. Min. Alexandre de Moraes, vertente no sentido da constitucionalidade de taxa de polícia referente à atuação estatal na seara segurança pública, nos termos da transcrição seguinte:

"A jurisprudência desta CORTE afirma que o serviço de segurança pública é, via de regra, insuscetível de ser financiado por meio de taxas, dada a impossibilidade de ser ele prestado de forma individualizada. [...]

RE 1417155 / RN

A premissa geral encontrada nesses precedentes não está a dizer, contudo, que toda e qualquer utilidade ou comodidade posta à disposição do cidadão por órgãos de segurança pública deva ser custeada unicamente com a receita proveniente de impostos. Há determinadas prestações oferecidas pelos órgãos de segurança pública que são usufruídas de modo particular pelos administrados e, por isso, podem ser custeadas por meio de taxas. [...]

Em decisão mais recente [RE 535.085-AgR], o Ministro GILMAR MENDES ressalvou a possibilidade de cobrança de taxas pela disponibilização de serviços relacionados à segurança pública passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários. [...]

A viabilidade de fruição individualizada também serviu de fundamento para esta CORTE reconhecer a validade da taxa de segurança pública para prevenção de incêndios instituída pelo Estado de Minas Gerais, como o fez no seguinte caso [RE nº 473.611-AgR]:

[...]

Isso demonstra que nem todo serviço oferecido pelos órgãos de segurança pública é, necessariamente, indivisível e, por conseguinte, incompatível com o financiamento por taxas. Esse enquadramento é aplicável, de um modo geral, aos serviços de policiamento ostensivo e investigativo a cargo das polícias militar e civil dos Estados, mas não comprehende todas as atribuições cometidas por lei ao desempenho por órgãos de segurança pública, sendo possível a cobrança de taxas por atividades acessórias ao cumprimento do objetivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.” (ADI 3.770, Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 26/9/19)

Do mesmo modo, também corroborando o raciocínio em perfil sobre a constitucionalidade da taxa de bombeiros *sub examine*, máxime segundo pautas de igualdade e impessoalidade da atuação do ente público, reputo oportuno citar análise da jurisprudência histórica desta Corte feita pelo Min. Dias Toffoli em voto-vista por si proferido no julgamento do RE 643.247, recurso paradigma do Tema 16 da Repercussão Geral, *infra*:

“[...] adveio a Súmula nº 549/STF, com o seguinte teor: ‘a Taxa

RE 1417155 / RN

de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274'.

*Um dos paradigmas que gerou a súmula revogadora foi o RMS nº 16.064/PE, Tribunal Pleno, sessão de 3/4/68. Para o Relator, o Ministro **Hermes Lima**, o serviço de combate ao fogo era serviço específico e divisível. Além disso, destacou Sua Excelência que o serviço ou era efetivamente prestado ao contribuinte ou estava a sua disposição. Ressaltou ele, ainda, que esse serviço '[interessava] capitalmente a todos os moradores de uma cidade'. O Ministro **Thompson Flores** asseverou que não maculava a taxa o fato de ela ser cobrada em face de determinado grupo de pessoas, ainda que o serviço viesse a beneficiar 'a totalidade populacional da respectiva zona'. Isso porque, em sua visão, os sujeitos passivos da taxa, se não criavam o risco, o agravam ou estimulavam com suas atividades. Em seguida acrescentou: 'por isso mesmo, devem concorrer à manutenção de um serviço que quanto mais bem aparelhado [,] ou[, o] que equivale a dizer, quanto mais bem estipendiado melhor reduzirá as proporções do mal'. Por sua vez, o Ministro **Themístocles Cavalcanti** consignou estar convencido de que o serviço em questão era específico e divisível.*

*Naquela mesma ocasião, julgou-se também o RMS nº 16.163/PE. O Redator do acórdão, o Ministro **Eloy Rocha** igualmente não verificou inconstitucionalidade na taxa de serviço contra fogo instituída por estado-membro. Sua Excelência buscou fundamentar do seu voto nas seguintes lições do professor e Ministro **Aliomar Baleiro** (in: Revista de Direito Administrativo, v. 79, p. 437/451):*

'Pessoalmente, nunca nos pareceu duvidosa a constitucionalidade e legitimidade de taxas para serviços contra incêndio exigíveis de proprietários de imóveis e de estabelecimentos, que têm o serviço à sua disposição. Por isso, em livro didático, apontamos esse como um dos exemplos de taxa por serviço potencial:

'quem paga taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do

RE 1417155 / RN

poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhe aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobre de vulto para as companhias que exploram o negócio de seguro contra fogo' (Baleeiro, Introdução à Ciência das Finanças, 3^a ed., 1964, pág. 212).'

[...]

O serviço contra incêndios de Recife, por sua natureza e pela área geográfica a que está limitado, constitui serviço público especial, aliás específico, que traz vantagens diretas e indiretas não só aos contribuintes da taxa com que é custeado, mas também a toda coletividade, como acontece, segundo a melhor doutrina, em todas as taxas' (*Aliomar Baleeiro apud Ministro Eloy Rocha*)." (RE 643.247, Pleno, voto-vista, Min. Dias Toffoli)

Ainda a propósito dessa validade de custeio de serviços públicos específicos e divisíveis prestados no ramo da segurança pública mediante taxas, a par do financiamento mais amplo por meio dos impostos, esboço paralelo com a atuação estatal na saúde. Nessa, do mesmo modo, é regra que as receitas públicas aptas a fazerem frente ao custo da atividade do Estado advêm da arrecadação dos impostos; sem prejuízo, situações há em que, diante da fruição de alguns serviços de modo mais pontual ou particularizado por um grupo de indivíduos, é legítimo que a atuação do Estado, nesse prisma, seja subvencionada a partir da instituição de taxas.

Exemplo claro disso, a meu ver, remonta ao serviço público essencial de coleta de lixo proveniente de imóveis. No prisma amplo, tal atividade estatal, intrinsecamente relacionada às ações de saneamento básico, busca concretizar a atuação do Estado na promoção da saúde. Todavia, embora

RE 1417155 / RN

sejam as ações estatais de saúde pública, via de regra, financiadas a partir das receitas de impostos, a coleta domiciliar de lixo, porquanto fruível de modo destacado pelo titular do imóvel correlato e concebida sob critérios de especificidade e divisibilidade, é comumente custeada por via de taxa.

E, a propósito dessa opção política, é pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal ao assentar a constitucionalidade da referida exação vinculada, nos termos do que denota a seguinte tese firmada nesta Corte por ocasião do julgamento do **Tema 146 da Repercussão Geral**:

"I - A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal;

II - A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal;

III - É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra." (grifos acrescentados)

Em sentido análogo, ainda no contexto do financiamento da atuação estatal na seara da saúde, transcrevo lição de Geraldo Ataliba no sentido da possibilidade de custeio de serviços públicos essenciais de saúde com notas de especificidade e divisibilidade por meio de taxas, *in verbis*:

"Aqui, a única liberdade que a Constituição dá ao legislador é para decidir se a prestação de dado serviço público divisível e específico (isto é: que possa ter prestação individual e, pois, fruição singular pelos utentes) será remunerada ou não. Com efeito, pode o legislador decidir que os serviços (vacinação, identificação ou profilaxia etc.) sejam prestados sem remuneração. Se, entretanto, resolver que haverá remuneração, não pode senão optar pela taxa. A sua prestação só pode ser retribuída mediante taxa."
(ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed.

RE 1417155 / RN

São Paulo: Malheiros, 2018. p. 160 - grifos acrescentados)

Assentados os pontos acima, exsurge, casuisticamente, da análise da legislação estadual questionada nos autos, a conformidade da taxa criada pelo Estado do Rio Grande do Norte, incidente por serviço prestado pelo corpo de bombeiros militar a título de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate, com o sistema jurídico, em especial, por se afigurar a atividade estatal deflagradora do tributo uma atuação provida dos atributos essenciais de referibilidade, especificidade e divisibilidade.

Em termos objetivos, os dispositivos de lei estaduais impugnados, ao instituírem a taxa *sub examine*, alçam à hipótese de incidência do tributo a prestação de serviço público de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate em **imóveis residenciais e comerciais localizados no território do Estado e veículos licenciados neste âmbito geográfico**, e não, indistintamente, abrangente a sinistros em equipamentos públicos e/ou dissociados de uma situação individual do usuário. Tais serviços, pois, são, na linha da coleta de lixo oriundo de imóveis, passíveis de divisão em unidades autônomas de utilidade, intervenção ou necessidade públicas, e, notadamente, de fruição de forma individualizada pelo contribuinte, este, o beneficiário maior e imediato da atuação estatal.

Em complemento, do exame dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, para além da verificação dos atributos ínsitos de referibilidade, especificidade e divisibilidade, emana, ainda, a adequação dos elementos quantitativos eleitos legalmente para a taxa de serviço público criada.

Isso porque, em apertada síntese:

(i) a taxa não tem base de cálculo vedada pelo art. 145, § 2º, da Constituição Federal, observando-se, ademais, o teor da tese firmada por esta Corte no julgamento do Tema 146 da Repercussão Geral, pelo que "*É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra*";

RE 1417155 / RN

(ii) os critérios de localização, destinação (comercial , residencial ou industrial) e tamanho do imóvel e tipo do veículo são grandezas com equivalência razoável ao custo e à natureza dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate, já que a gravidade dos sinistros e, a seu turno, a complexidade de sua contenção escala, de fato, conforme a graduação de tais critérios objetivos definidos na legislação avaliada, e;

(iii) os valores referenciais fixados na norma são proporcionais, não exorbitantes à retribuição do serviço.

A pretexto, especificamente, da quantificação do custo do serviço e da suso mencionada equivalência razoável entre aquele e o valor da taxa, é de rigor referenciar o escólio de Roque Antonio Carrazza, amparado na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, cito:

"VIIe - O valor da taxa, seja de serviço, seja de polícia, deve corresponder ao custo, ainda que aproximado, da atuação estatal específica. É claro que, neste campo, não precisa haver uma precisão matemática; deve, no entanto, existir uma razoabilidade entre a quantia cobrada e o gasto que o Poder Público teve para prestar aquele serviço público ou praticar aquele ato de polícia. Esta razoabilidade é aferível, em última análise, pelo Poder Judiciário, mediante provação do contribuinte interessado.

Se não houver equivalência entre o custo da atuação estatal específica e o quantum da taxa, o tributo será constitucional, por desvirtuamento de sua base de cálculo. Com isto, aliás, ele assumirá feições confiscatórias, afrontando, pois, o art. 150, IV, da CF.

Esse, aliás, foi o entendimento esposado pelo STF no julgamento da Questão de Ordem em Medida Cautelar na ADI 2.551, como expresso no lapidar voto do Min. Carlos Ayres Britto, verbis: 'A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao

RE 1417155 / RN

contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descharacterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da CF'

A taxa não pode se afastar, portanto, da equivalência - ainda que dentro de parâmetros de razoabilidade, visto a dificuldade de mensuração, de forma absolutamente exata, do custo da atuação estatal para cada contribuinte.

Assim, a ordem jurídica não exige, neste ponto, o impossível, isto é, que haja uma dosagem milimétrica entre a quantia cobrada e o gasto que o Poder Público (ou quem agiu em seu nome) teve para praticar o ato de polícia ou para prestar o serviço público. Basta que exista, como observou Héctor Villegas, 'uma prudente, razoável e discreta proporcionalidade entre ambos os termos.' (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 466/467)

Assim, tenho por constitucional constitucional a exação em debate.

Em complemento, assento, ainda, que a ratificação da taxa tratada, dadas a essência e a natureza da receita, mesmo em que pese a possível desvinculação percentual da arrecadação, *ex vi* art. 76-A, da Constituição Federal, detém papel salutar e primordial rumo aos devidos e adequados aparelhamento e fomento das atividades de defesa civil a cargo dos corpos de bombeiros militares estaduais. Sobretudo diante dos enormes desafios e necessidades enfrentados diuturnamente no atendimento desse mister, nas linhas do panorama fático analiticamente perfilhado no voto do relator Min. Dias Toffoli, os quais, por si sós, muitas vezes, impedem a oferta de um serviço público próximo do ideal, em prejuízo de todos.

RE 1417155 / RN

Com efeito, bem ilustrando a importância incontestável da arrecadação tributária oriunda da taxa em análise ao aparelhamento e ao custeio das atividades prestadas pelos corpos de bombeiros estaduais, cito trechos da manifestação dos Estados admitidos como *amici curiae* nestes autos:

"A taxa de serviço público cobrada anualmente em razão do uso potencial de serviço público de salvamento e de prevenção a incêndio tem a essencial função de aparelhar previamente os corpos de bombeiros militares para a viabilidade técnica de suas operações, quando necessário. Daí a relevância da cobrança da taxa pelo uso potencial do serviço.

Consta da petição de recurso extraordinário da Governadora do Estado do Rio Grande do Norte que 'a perda de receita da denominada Taxa de Incêndio (receita mensal de mensal de aproximadamente R\$ 2.810.000,00, que certamente representa montante expressivo do orçamento do Corpo de Bombeiro Militar) deverá provocar um rearranjo nas já mais do que combalidas finanças públicas, impactando o orçamento estadual, que seria ainda mais abalado pelo ajuizamento de ações de repetição de indébito'.

Na ADI 7448, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra a legislação semelhante do Estado de Alagoas, foi apresentada Nota Técnico (anexo) que indica que, em 2023, a Taxa de Prevenção e Combate a Incêndio em Edificações representou 42,62% do montante disponível para investimento pelo órgão, ao passo que as demais taxas da Lei nº 6.442/2003 representaram 33,13% desse mesmo montante, consistindo em mais de 75% do orçamento.

Trata-se de uma realidade de diversos outros estados-membros, cujas fontes de receita dos corpos de bombeiros militares são constituídas, em maior escala, por tributos vulgarmente conhecidos como 'taxa de bombeiros', as quais normalmente dispõem de hipóteses de incidência semelhantes àquelas aqui discutidas. Dessa forma, a supressão de tais receitas certamente afetaria os relevantíssimos serviços públicos a cargo do Corpo de Bombeiros em diversos Estados da federação, em manifesto prejuízo ao interesse coletivo e social."

(Doc. 30)

RE 1417155 / RN

Assim, emerge que o reconhecimento de constitucionalidade, em abstrato, das taxas estaduais incidentes por serviços prestados pelo corpo de bombeiros militar a título de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate, não apenas teria o fito de ofender os princípios da igualdade e da impessoalidade, ao fazer recair sobre todos o custo de uma atuação estatal substancialmente dirigida em prol de indivíduos específicos, como, de um modo inconteste, teria o potencial de ocasionar impactos vultosos e desmedidos aos já carentes de recursos corpos de bombeiros militares. E tal circunstância seria capaz, ainda, de provocar externalidades negativas outras que uma perda ampla, imediata e não esperada de receitas tributárias poderia ocasionar às políticas públicas mais primazes e caras em matéria de defesa civil e segurança pública.

Não olvido, ademais, de que tal interpretação busca lastro nas atuais pautas regentes da atividade do Estado e, em especial, do Judiciário, em linha com o papel social atribuído ao magistrado pelo artigo 8º do Código de Processo Civil, pelo que, “*ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência*”, e com a mister consideração motivada, pelo julgador, de todas as consequências práticas e jurídicas do provimento judicial, conforme os arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/1942 .

E, nesse diapasão, quanto aos influxos do consequencialismo prático na atividade jurisdicional, notadamente para viabilização de uma tomada de decisão apurada, justa e universalmente promotora dos valores e dos princípios fundamentais do atual Estado Democrático de Direito, reputo salutar transcrever as seguintes lições de Tathiane dos Santos Piscitelli:

“[...] levar um caso a julgamento tendo por motivação também os efeitos econômicos que a decisão do Tribunal terá, não se apresenta, de antemão, como um problema e isso decorre do fato de se considerar que a atividade financeira do Estado e a função instrumental dos tributos de fornecer receitas para a Administração desempenhar as

RE 1417155 / RN

atividades que lhe são próprias, estão na base do direito tributário e, assim, não podem ser ignoradas. [...] o propósito pelo qual o direito tributário existe da forma como hoje conhecemos não está desvinculado dessa função mantenedora e, por essa exata razão, decisões judiciais que levem em conta tais dados não devem ser apontadas como julgamentos políticos ou ‘meta-jurídicos’. Tais argumentos [...] são tão jurídicos quanto aqueles que defendem a segurança dos contribuintes.

[...]

O direito tributário consiste na prática normativa relativa à criação, cobrança, fiscalização e pagamento de tributos que se justifica em face da necessidade de os particulares fornecerem meios materiais para o Estado cumprir com suas tarefas básicas, como segurança e ordem interna. Contudo, tendo-se em vista a premissa de que o direito tributário é parte constitutiva do Estado, é defensável afirmar que ele será também um instrumento para a realização dos fins estatais e isso está diretamente conectado com o modelo de Estado constituído.

[...]

Com isso se quer afirmar que inserir o tributo dentro do quadro mais geral da atividade financeira do Estado e vinculá-lo à sua função primordial, que é a de prover recursos para o Estado, ou mesmo afirmar que a tributação apresenta limites a partir da consideração de que ela visa assegurar e realizar a manutenção de um Estado Democrático de Direito, não equivale a negar o grau de especialização que atingiu o direito tributário, nem sequer postular que o objeto de estudo dessa Ciência está incompleto ou deva ser ampliado. Trata-se, apenas, de reconhecer que a prática da tributação não está desvinculada dessa finalidade e, por esse exato motivo, argumentos a ela relacionados poderão ser suscitados como razões de decidir.” (PISCITELLI, Tathiane dos Santos. Argumentando pelas consequências no direito tributário. São Paulo: Noeses, 2011. p. 10 e 275-277 - grifos constantes do original)

Em arremate, à luz das premissas postas, desponta que, no feito paradigma, o recurso extraordinário deve ser provido, para, reformando o acórdão *a quo*, assentar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo

RE 1417155 / RN

Único da Lei Complementar nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, que institui taxa estadual de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

*Ex positis, ACOMPANHO o voto do relator Ministro Dias Toffoli, para CONHECER e PROVER o recurso extraordinário, a fim de reformar o acórdão *a quo*, assentando a constitucionalidade da taxa objeto dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, e FIXAR A SEGUINTE TESE para o Tema 1.282 de Repercussão Geral:*

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

É como voto.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, saúdo Vossa Excelência, os nobres Pares, especialmente os Relatores, Dias Toffoli e Fachin, o Ministério Público, os advogados, todas as senhoras e senhores.

Originariamente, havia acompanhado a posição do Relator Edson Fachin, que declarava a inconstitucionalidade na esteira de precedentes do Tribunal. De fato, há argumentos muito fortes, sem dúvida, quanto à relevância da instituição.

Sou testemunha direta disso, como ex-governador do Estado do Maranhão, quando investimos bastante no Corpo de Bombeiros. Tenho certeza de que foi o maior investimento da história daquele estado, com quartéis, promoções, viaturas, novas leis.

Não se cuida de debater a relevância do Corpo de Bombeiros, a credibilidade, a legitimidade, o apreço que a nação dedica a essa corporação. Há, contudo, um problema que considero de caráter geral: o fato de assistirmos, dia a dia, a uma ideia que chamaria de "canibalização" do conceito de orçamento público. Todo mundo quer uma taxa e um fundo para chamar de seu. Isso resulta em que a peça orçamentária se vai tornando cada vez mais inviável.

Compreendo que assim seja, uma vez que a disputa por recursos é cada vez mais difícil, à vista das necessidades e da escassez de meios. Partimos de uma vinculação justa, a da educação. Depois, descobriu-se que tinha que vincular a saúde. Em seguida, os Poderes, claro, precisaram de recursos vinculados — os famosos duodécimos (art. 168 da Constituição). Posteriormente, os parlamentares descobriram: vincular as emendas; aí se criam as emendas impositivas.

Na verdade, quando me reunia, Ministro Barroso, com os órgãos do nosso estado, havia um conceito muito curioso: "meu órgão é arrecadador". Eu dizia: "Muito bem, significa o quê?" "Que a arrecadação deve ficar vinculada a quem arrecada." Eu respondia: "Extraordinário! A

RE 1417155 / RN

princípio, estou de acordo. O problema é quando isso chegar à Secretaria de Fazenda. Se os recursos arrecadados por ela ficarem apenas com ela, no dia seguinte não funciona a escola, não funciona o hospital."

Adotei uma posição conceitualmente protetiva da elaboração orçamentária ano a ano, porque as necessidades são cambiantes. Se você faz uma reserva *ad eternum*, cria "direitos adquiridos" a recursos que não levam em conta a mudança da realidade da sociedade.

Não ponho em dúvida a importância dos bombeiros ou da sua renovação, porém me parece que isso não é suficiente para ultrapassar este problema. Para existir uma taxa, é preciso que haja compatibilidade com a Constituição. Esbarramos, a meu ver, em um ponto: o da divisibilidade. Podem existir taxas no Corpo de Bombeiros, desde que os serviços sejam divisíveis. Esse é o ponto. O debate não é se o Corpo de Bombeiros pode cobrar taxa ou não.

Examinando a lei do Rio Grande do Norte, estado pelo qual tenho grande apreço, vejo que todos pagam de acordo com o tamanho do imóvel. Isso é diferente de taxa para a emissão de certificado de aprovação e certificado de aprovação vinculado - esse é um serviço divisível, ou uma materialização do poder de polícia divisível - ou taxa para emissão de renovação de certificado de aprovação vinculado para edificações, ou taxa de credenciamento anual para empresas instaladoras, conservadoras, revendedoras, de treinamento, formação de brigadistas e bombeiros civis, ou empresas de projetos de segurança contra incêndio. Essas são taxas compatíveis com o art. 145, inciso II, da CF.

Agora, taxa com viés de imposto, além de perigoso, é incongruente com décadas de jurisprudência no Supremo. Tenho muita dificuldade com criar taxas para custeio de serviços de índole geral. Sempre dissemos o contrário, há pelo menos cinco ou seis décadas. É o que se passa, por exemplo, com essa taxa do Rio Grande do Norte e tantas outras.

Presidente, acho que há taxas que têm cara de imposto e que podem não ter o nome de imposto, mas imposto são. Não é o *nomen iuris* que definirá a natureza e o conteúdo. Há taxas que são razoáveis porque estão atreladas ao conceito de divisibilidade.

RE 1417155 / RN

Fizemos esse debate em relação à taxa de iluminação pública, transformada em contribuição. Era um serviço de índole geral, insuscetível de custeio por taxa.

Penso que as taxas, além de tudo - e dizia isso à Ministra Cármem -, têm o inconveniente da injustiça social. Lembremos que, quando o art. 145, § 1º, alude ao princípio da capacidade contributiva, alude especificamente à graduação dos impostos. Os impostos, sempre quando possível, terão caráter pessoal e serão vinculados à capacidade contributiva. Ora, qual é a base de cálculo se pegarmos uma taxa como a do Rio Grande do Norte? O tamanho do imóvel. Não é nem o valor do imóvel, é o tamanho. Você pode ter uma casa menor de alto luxo e ela pagará uma taxa menor que uma casa maior precária. Isso, realmente, a meu ver, não se compatibiliza com a natureza da taxa.

Penso, Presidente, com todas as vêrias aos que me antecederam e que, talvez, venham a formar a maioria, que, nesse aspecto, com uma zona cinzenta desse tamanho, prefiro manter a jurisprudência do Tribunal. Considero ser possível ao Corpo de Bombeiros cobrar taxas, desde que seja um serviço específico e divisível. Não é o caso de alguns desses aspectos sob escrutínio do Tribunal. É claro que sempre defenderia modulações porque fico consternado com as dificuldades de estados federados que têm essa previsão de taxa. Para permitir uma arrumação em relação a este tema, quem sabe uma modulação, se a minha posição fosse vencedora, no sentido de permitir a cobrança por algum tempo, neste exercício financeiro ou mesmo no vindouro?

Por isso, concluo dizendo que mantendo o que o Tribunal decidiu há pouco tempo, na ADI 2.908, Relatora Ministra Cármem Lúcia. Esse precedente é específico, em que o Tribunal examina essa temática. A Ministra Cármem - li o voto de Sua Excelência - enfrenta esses pontos da divisibilidade, da especificidade do serviço. A ementa é muito clara, ela distingue até no caso concreto. Diz a Ministra Cármem:

"A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas

RE 1417155 / RN

não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*)."

É claro que, em última análise, quando da concretização da atividade administrativa, há um destinatário. A polícia vai à casa de um cidadão, a polícia vai a um comércio. Significa dizer que há legitimidade para a cobrança de uma taxa para custear a segurança pública? É um cidadão que vai ao hospital público. Óbvio. É possível cobrar, impor a todos os cidadãos de uma unidade federada uma taxa de saúde? Não, são serviços de caráter geral e, por isso mesmo, custeados por impostos.

Essa, a meu ver, é a razão desse precedente a que aludo, praticamente unânime, em 2019, vencido apenas o queridíssimo e ilustre Ministro Dias Toffoli. Na ADI 2.908, a Ministra Cármem reconheceu a legitimidade, falando de uma lei de Sergipe, da taxa de aprovação de projetos de construção. Essa é uma taxa legítima, cobrada pelos bombeiros, serviço específico e divisível.

Mas o Tribunal declarou, sob a relatoria de Sua Excelência, a constitucionalidade da taxa anual de segurança contra incêndio. Exatamente porque abre ensejo a um perigo fiscal, em uma federação com 5.569 municípios, que serviços gerais passem a ser custeados por taxas. Do ponto de vista tributário, isso é regressivo, é contra os pobres. Imposto é, por sua índole, mais suscetível à progressividade do que taxa, porque, não se afere a capacidade contributiva. É um serviço; e, tendencialmente, todos pagam a mesma coisa, significa dizer que os mais ricos pagam menos. Por isso, por um ditame de justiça fiscal, creio que devemos prestigiar o conceito tradicionalíssimo, na doutrina e na jurisprudência, de que serviços de caráter geral só podem ser custeados por impostos.

A Ministra Cármem cita Sacha Calmon, nosso colega, ex-magistrado; e Geraldo Ataliba, e conclui, em seu voto, nesta distinção:

"A doutrina pátria e a jurisprudência deste Supremo Tribunal convergem no sentido de que, por serem as taxas

RE 1417155 / RN

vinculadas ao exercício do poder de polícia ou à prestação de um serviço público específico, seu valor deve ser proporcional ao custo dos serviços que remuneram, de modo a não extrapolar os limites da razoabilidade ou a configurar confisco do patrimônio de seus sujeitos passivos."

Cita vários precedentes do Tribunal na mesma direção - é um voto bastante substantivo, como é da natureza de Sua Excelência. Nesse caso que o Tribunal julgou, afasta-se a constitucionalidade da taxa de aprovação de projeto de construção, específico, mas se afirma a constitucionalidade de uma taxa voltada ao serviço de caráter geral.

Temos, no mesmo sentido, a ADI 4.411, Relator o Ministro Marco Aurélio, já aludido. Nesse caso, o debate era segurança pública, mas creio cabível o mesmo raciocínio.

Senhor Presidente, como disse, viragem jurisprudencial é plenamente possível, desde que haja segurança para tanto. Não vejo, neste momento, acúmulo para abrirmos ensejo à ideia de taxas custeando serviços de caráter geral, o que se passa por intermédio dessas leis.

Repto, leis estaduais podem e devem introduzir taxas em favor do Corpo de Bombeiros, desde que sejam serviços específicos e divisíveis. Não é o que se passa neste caso concreto.

Essa é a razão pela qual, respeitosamente, mas me alinhando aos precedentes a que fiz alusão, divirjo, no sentido de desprover o recurso extraordinário e julgar procedentes as ADPFs.

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 115 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 116 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 117 de 220

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO DIVERGENTE

O Senhor Ministro Flávio Dino: Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte por alegada violação dos arts. 144, V, e 145, II, da Constituição Federal.

Para evitar repetição, adoto o relatório lançado pelo Ministro Relator:

“Trata-se, na origem, de ação direta de constitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta do Estado do Rio Grande do Norte tendo como objeto os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar nº 612/17.

Os dispositivos impugnados tratam de taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte julgou procedente a ação direta, declarando a constitucionalidade dos dispositivos questionados, com efeito ex tunc.

Na essência, assentou o Tribunal Local que os serviços subjacentes às taxas em questão não seriam específicos nem divisíveis.

O julgado foi assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 247/2002 (CRIA O FUNDO ESPECIAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE

RE 1417155 / RN

DO NORTE (FUNREBOM), INSTITUI AS TAXAS DE EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E AS TAXAS DE UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS), COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 612/2017. ITENS 1 (TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO - RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL), 2 (TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E SALVAMENTO - RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE) E 6 (TAXA DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, SALVAMENTO E RESGATE EM VIA PÚBLICA, PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES, APLICADA ANUALMENTE A CADA VEÍCULO LICENCIADO NO ESTADO) DO ANEXO ÚNICO DA REFERIDA NORMA LEGAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 90 E 92, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, POR MAIORIA, E, POSTERIORMENTE, SUSPENSA POR DECISÃO DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1212). PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA ADJUNTA, SUSCITADA PELO DES. IBANEZ MONTEIRO. REJEIÇÃO. POSTERIOR RATIFICAÇÃO DA EXORDIAL PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA MÉRITO. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. CRIAÇÃO DA TAXA ANUAL DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS, BUSCA E

RE 1417155 / RN

SALVAMENTO. SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, V, DA CF/88. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA DESTE TRIBUTO PELO ESTADO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX TUNC. - 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*). 3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos" (ADI nº 2.908, Rel. Min. Cármel Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/19, DJe de 6/11/19).

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados.

Contra esse acórdão, interpôs a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte recurso extraordinário fundado na letra a do permissivo constitucional. Alegou ter havido ofensa aos arts. 144, inciso V; e 145, inciso II, da Constituição Federal.

No mérito, defendeu que os serviços subjacentes às taxas questionadas são públicos, específicos e divisíveis, sendo prestados ou colocados à disposição de grupos limitados de contribuintes. No caso dos serviços de combate a incêndios, busca e salvamento em edificações, são contribuintes os proprietários das respectivas edificações; no caso dos serviços de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via

RE 1417155 / RN

pública, em veículos automotores, são contribuintes os proprietários dos respectivos veículos.

Sustentou que os dispositivos hostilizados se adéquam ao art. 145, inciso II, da Constituição Federal. Anotou que os serviços de prevenção e combate a incêndios gozam de especificidade, pois “os contribuintes sabem qual serviço lhes está sendo prestado”, e de divisibilidade, porquanto “o Estado possui meios de identificar os usuários do serviço a ser financiado com a taxa”.

Asseverou ser irrelevante o fato de os serviços subjacentes às taxas questionadas serem prestados por órgão integrante do sistema de segurança pública. Da óptica da recorrente, o que importa é aferir a divisibilidade e a especificidade dos serviços.

Destacou que, no julgamento do Tema nº 16, foram dois os fundamentos utilizados para se reconhecer a constitucionalidade da taxa de incêndio instituída por municípios: a) a incompetência dessas unidades federadas para exercer atividade de combate a incêndios; b) a natureza essencial dessa atividade, a qual deveria ser custeada por impostos. Anotou que, em apenas cinco votos, foi levantado esse último argumento, de modo que só houve maioria absoluta quanto ao primeiro argumento.

Aduziu que o presente caso se diferencia do referido tema de repercussão geral.

Subsidiariamente, defendeu ser necessária a modulação dos efeitos da decisão, ressaltando que “a constitucionalidade da taxa de incêndio instituída pelos Estados vinha, há muito, sendo respaldada pela jurisprudência de nossos tribunais”. Ainda nesse tópico, mencionou a decisão por mim proferida na SL nº 1.212/RN e registrou que a perda mensal estimada de receita da taxa de incêndio é de aproximadamente R\$ 2.810.000,00 (dois milhões oitocentos e dez mil reais). Salientou que isso “deverá provocar um rearranjo nas já mais do que comabalidas finanças públicas, impactando o orçamento estadual, que seria ainda mais abalado pelo ajuizamento de ações de repetição de indébito”.

RE 1417155 / RN

Nas contrarrazões, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte defendeu estar o acórdão recorrido em harmonia com o Tema nº 16. Aduziu, também, que os serviços subjacentes às taxas questionadas são inerentes à segurança pública estadual, devendo ser custeados por impostos. Consignou não estarem presentes nesses serviços os requisitos da especificidade e da divisibilidade, essenciais para a instituição de taxa. Anotou que, no julgamento do Tema nº 16, a Corte versou sobre a incompatibilidade entre a natureza do serviço de combate a incêndio e a instituição de taxa. Sustentou, ademais, que não merece ser acolhido o pleito de modulação da declaração de constitucionalidade, pois estariam ausentes os requisitos para isso. É o relatório."

Por oportuno, transcrevo o teor dos dispositivos impugnados:

"ANEXO ÚNICO

**TABELA I – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR – CBM –
TAXAS DE EXERCICIO DO PODER DE POLICIA E TAXAS DE
UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS.**

**1. TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS
BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO
ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM
EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS),
CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA
REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – (ANUAL)**

**1.1 – IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER
NATUREZA**

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

1.1.1 acima de 120 m² (por cada m²) VALOR EM R\$ 0,21

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 25,20

**1.2 – IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER
NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES
QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E**

RE 1417155 / RN

INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

1.2.1 Acima de 120 m² (Por cada m²) VALOR EM R\$ 0,33

1.3 – IMÓVEIS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

1.3.1 Acima de 80 m² (Por cada m²) VALOR EM R\$ 0,38

2. TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS
BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMIBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – (ANUAL)

2.1 – MUNÍCIPIOS COM ATÉ 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.1.1 –IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

2.1.1. acima de 120 m² (por cada m²) VALOR EM R\$ 0,12

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 14,40

2.1.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

2.1.2.1 acima de 80 m² (por cada m²) VALOR EM R\$ 0,17

2.1.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

2.1.3.1 acima de 80 m² (por cada m²) VALOR EM R\$ 0,20

2.2 – MUNÍCIPIOS COM MAIS 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.2.1 – IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA ORD IMÓVEIS COM ÁREA

RE 1417155 / RN

CONSTRUÍDA VALOR EM R\$

2.2.1.1 Acima de 120 m² (por cada m²) VALOR EM R\$ 0,18

OBS: Em relação a todo imóvel residencial até 120 m² que seja inserido em prédios de apartamentos ou congêneres (residencial multifamiliar), incidirá a taxa mínima de R\$ 21,60

2.2.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

2.2.2.1 acima de 80 m² (por cada m²) VALOR EM R\$ 0,30

2.2.3 – IMOVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS

ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA

2.2.3.1 acima de 80 m² (por cada m²) VALOR EM R\$ 0,33

[...]

6 – TAXA DE VISTORIA EM VEÍCULO:

ORD MEIO DE TRANSPORTE (EQUIPAMENTO)

6.1 Em motocicleta VALOR EM R\$ 12,00

6.2 Em auto de passeio VALOR EM R\$ 22,00

6.3 Em coletivos urbanos e rodoviários (transporte de pessoas ônibus ou congêneres) VALOR EM R\$ 38,00

6.4 Em caminhões ou congêneres (para transporte de cargas não perigosas). VALOR EM R\$ 48,00

6.5 Em caminhões ou congêneres (para transporte de cargas perigosas). VALOR EM R\$ 78,00”

O processo foi afetado ao Plenário para análise quanto à existência de repercussão geral como paradigma do tema 1282: “Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros”.

O Ministro Relator apresentou proposta de provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei

RE 1417155 / RN

Complementar Estadual nº 612/17. Eis a ementa proposta:

“Direito tributário. Recurso extraordinário. Taxa estadual decorrente de serviços públicos. Prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate. Constitucionalidade. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade das taxas instituídas pelo Estado do Rio Grande do Norte relativas a serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se os serviços em questão seriam específicos e divisíveis, podendo ensejar a instituição pelos estados-membros de taxas para sua remuneração. III. Razões de decidir 3. Os estados da federação têm competência para prestar os serviços públicos de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate por meio de seus corpos de bombeiros militares. 4. Julgados recentes dão conta de que o simples fato de uma atividade ser executada por órgão de segurança pública não impede que, estando presentes a especificidade e a divisibilidade, bem como os demais pressupostos da tributação, ela enseje a cobrança de taxa. 5. **Via de regra, todos os serviços mencionados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, sendo certo, ainda, que eles são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.** É evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado ou colocado à disposição, bem como estipular quem utilizou, efetiva ou potencialmente, o serviço. **Em situações específicas, os serviços de prevenção e combate a incêndio, busca, salvamento e resgate têm caráter universal (uti universi).** Aplicação, por analogia, da orientação firmada no Tema nº 146. IV. Dispositivo e tese 6. Recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte provido para, reformando-se o acórdão recorrido,

RE 1417155 / RN

declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17. Tese de julgamento: São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares. Dispositivos relevantes citados: CF/88, arts. 22, inciso XXVIII; 144, § 5º; 145, inciso II. Jurisprudência relevante citada: Súmula nº 549/STF; RMS nº 16.064/PE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Hermes Lima, DJ de 24/10/69; RMS nº 16.163/PE, Tribunal Pleno, red. do ac. Min. Eloy Rocha, DJ de 29/12/69; RE nº 416.601/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 30/9/05; RE nº 576.321/SP-RG-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 13/2/09; ADI nº 3.770/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 26/9/19.”

Por fim, propôs a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

É o relatório.

Decido.

De início, peço vênia ao eminentíssimo Relator para divergir de suas conclusões.

O Tribunal de Justiça declarou a inconstitucionalidade das taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados, **ao fundamento de que tais serviços, sendo de utilidade genérica, devem ser custeados pela receita dos impostos**. O acórdão recorrido, portanto, está alinhado com a jurisprudência desta Suprema Corte, firmada em sede de repercussão geral, **Tema 16**, no qual fixada a tese de que “A segurança pública,

RE 1417155 / RN

presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, **porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos**, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim". O acórdão está assim ementado:

“TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO – INADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL. Descabe introduzir no cenário tributário, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, sendo imprópria a atuação do Município em tal campo.” (RE 643247, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-292 DIVULG 18-12-2017 PUBLIC 19-12-2017)

Com efeito, **taxa** é espécie tributária que consubstancia contraprestação própria ao exercício do poder de polícia, bem como à utilização de serviços públicos, de forma efetiva ou posta à disposição do contribuinte, cuja instituição o inciso II do art. 145 do texto constitucional autoriza tão somente se “**específicos e divisíveis**” os serviços prestados, **de modo a viabilizar a adequada mensuração do tributo e a necessária individualização do contribuinte.**

A jurisprudência desta Corte assenta a inconstitucionalidade da cobrança de taxa relativa à prestação de ações e serviços de segurança pública, quando não preenchidos os requisitos autorizadores da sua instituição, fenômeno verificado com relação a serviços que, por sua natureza, devam ser prestados de forma geral e indivisa à coletividade.

Essa é a hipótese da taxa ora debatida, em razão “dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados, para a qual os julgados do Tribunal Pleno desta Casa não emprestam a chancela do texto constitucional. Reforça a conclusão o entendimento firmado na ADI 2908, em que Relatora a Ministra Cármem Lúcia, consoante ementa abaixo transcrita:

RE 1417155 / RN

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte.

2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*).

3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos.

4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, consequentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas.

RE 1417155 / RN

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente." (ADI 2908, Relatora Ministra Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, por maioria, vencido o Ministro Dias Toffoli (Presidente), DJe 06.11.2019 - destaquei)

Do voto vencedor proferido pela Ministra Relatora destaco o seguinte trecho:

"[...]

16. Há se reconhecer, por isso, a inconstitucionalidade da Taxa Anual de Segurança Contra Incêndio, instituída pela Lei n. 4.184/1999 de Sergipe.

17. O mesmo não ocorre em relação à Taxa de Aprovação de Projetos de Construção, cuja cobrança baseia-se na prestação do serviço de análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico (art. 1º, inc. I, da Lei sergipana n. 4.184/1999).

18. Como salientado, embora faça referência à prestação do serviço de análise de projetos, essa taxa representa, na verdade, manifestação concreta do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar, que limita a liberdade de construir em Sergipe e sujeita o particular ao cumprimento de exigências preventivas.

Sobre as taxas de polícia, Sacha Calmon Navarro Coelho salienta:

"Quem solicita um passaporte e efetivamente o recebe, ou um alvará, ou uma licença, ou recebe, via medidor, água fornecida por serviço prestado pelo Poder Público, sob regime jurídico-tributário, em verdade recebe parcelas individualizadas de serviços públicos (utilidade e manifestação concretas de poder de polícia).

Não é, pois, todo ato do poder de polícia ou toda prestação de serviço público que pode embasar a instituição de taxas, senão aquelas que, regulares, juridicamente falando, possam ser específicas e divisíveis (...)

As taxas de polícia se dão pela realização de atos administrativos com base no poder geral de polícia, diretamente relacionada à pessoa

RE 1417155 / RN

do contribuinte" (COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 161).

Na mesma linha, Geraldo Ataliba acrescenta:

"Na verdade, o exercício atual do poder de polícia (...) traduz-se numa série de atos jurídicos e materiais. Ou seja: explicita-se em atos de agentes públicos.

Estes desempenham exames, vistorias, perícias, verificações, averiguações, avaliações, cálculos, estimativas, confrontos e outros trabalhos como condição ou preparo do ato propriamente de polícia, consistente em autorizar, licenciar, homologar, permitir ou negar, denegar, proibir etc.

Entende-se que estas atividades se constituem na hipótese de incidência de taxa; elas é que justificam a sua exigência, da pessoa interessada nas conclusões ou no resultado de tais atos (este resultado, ou conclusões, sim, eminentemente expressivos de poder de polícia).

Destas afirmações decorre que não se pode exigir taxa pelo poder de polícia, quando o seu exercício não exija uma atividade ou diligência semelhante" (Taxa de Polícia – Localização e funcionamento. Estudos e pareceres de direito tributário, vol. 3. Revista dos Tribunais, 1980. p. 241).

Na espécie, a análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é o serviço público que antecede e prepara a prática do ato de polícia, que se concretiza na aprovação ou não do projeto e, consequentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção.

19. Essas atividades preparatórias são específicas e divisíveis, voltadas diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, e são exercidas por órgão cuja competência está estabelecida no art. 3º da Lei n. 4.183/1999 de Sergipe. Não há, portanto, vício na definição da hipótese de incidência da *Taxa de Aprovação de Projetos de Construção*.

20. Quanto à sua base de cálculo, o art. 4º da Lei sergipana n. 4.184/1999 estabeleceu que seus valores seriam determinados tomando-se como referência: *a) a área do imóvel, construída ou projetada; b) a unidade fiscal padrão do Estado de Sergipe*

RE 1417155 / RN

(UFP/SE); *c) o tipo ou padrão da construção; d) o risco de incêndio pela atividade econômica explorada.*

Sustenta o Autor que a utilização desses elementos para a definição do valor da *Taxa de Aprovação de Projetos de Construção* contraria o art. 145, inc. II, da Constituição da República, por não “*defin[irem] maior ou menor atividade estatal na análise do projeto de sistema de prevenção contra incêndio e pânico*” (fl. 11).

A doutrina pátria e a jurisprudência deste Supremo Tribunal convergem no sentido de que, por serem as taxas vinculadas ao exercício do poder de polícia ou à prestação de um serviço público específico, seu valor deve ser proporcional ao custo dos serviços que remuneram, de modo a não extrapolar os limites da razoabilidade ou a configurar confisco do patrimônio de seus sujeitos passivos. Nesse sentido, são precedentes: ADI 2.551-MC-QO/MG, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.4.2006; ADI 2.653/MT, Rel. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 31.10.2003; ADI 1.889-MC/AM, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 14.11.2002; ADI 1.926-MC/PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 10.9.1999.

Inexiste, entretanto, fórmula matemática a permitir estabelecer-se relação estrita entre o valor da taxa e o custo das atividades desenvolvidas pelo Poder Público, uma relação exata de custo-benefício.

Sobre o tema, Kiyoshi Harada pondera:

“*Embora incontestável que o móvel da atuação jurisdicional do Estado não seja o recebimento da taxa, o legislador, no plano pré-jurídico, ao elaborar a lei instituindo a sua cobrança, desenvolve a idéia de contraprestação do ponto de vista econômico, para possibilitar a fixação de seu quantum, dentro de bases razoáveis. Nem a Constituição, nem o CTN exigem perfeito equilíbrio na equação custo-benefício, exatamente porque a taxa não tem, juridicamente, natureza contraprestacional. Prevalece certa dose de arbítrio do legislador na fixação do valor da taxa, porém, nunca ao ponto de inverter a relação custo-benefício ou violentar o seu conceito, transformando-a em instrumento de retirada compulsória da parcela da riqueza produzida pelo particular, como se de imposto tratasse*” (HARADA, Kiyoshi.

RE 1417155 / RN

Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, 2010. p. 308-309).

A despeito de inexistir uma relação exata de custo-benefício entre o valor cobrado do contribuinte e o custo da prestação do serviço ou da prática do ato de polícia, para que o valor da taxa seja fixado em limites razoáveis e proporcionais, os elementos informadores de sua base de cálculo devem ter estreita ligação com a hipótese de incidência da exação.

[...]

22. Anote-se que a utilização da área do imóvel como componente da base de cálculo das taxas impugnadas não esbarra na vedação contida no § 2º do art. 145 da Constituição da República, pois esse elemento não se identifica completamente com a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. Não há coincidência integral entre eles.

Nos termos do art. 33 do Código Tributário Nacional, a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. Esse valor não é calculado tomando como parâmetro exclusivo o tamanho do imóvel, mas a soma de diversos elementos, como a localização, o tempo de construção, reformas, ampliações e o valor de aluguéis na região.

No julgamento do Recurso Extraordinário 232.393/SP, Relator o Ministro Carlos Velloso, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal rejeitou a alegação de que o uso da área do imóvel no cálculo do valor de taxa de serviço se identificaria com a base de cálculo do IPTU, nos termos seguintes:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO: BASE DE CÁLCULO. IPTU. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, S.P. I. - O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU - a metragem da área construída do imóvel - que é o valor do imóvel (CTN, art. 33), ser tomado em linha de conta na determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo, não quer dizer que teria essa taxa base de cálculo igual à do IPTU: o custo do serviço constitui a base imponível da taxa. Todavia, para o fim de aferir, em cada caso concreto, a alíquota, utiliza-se a metragem da área construída do imóvel, certo que a alíquota não se confunde

RE 1417155 / RN

com a base imponível do tributo. Tem-se, com isto, também, forma de realização da isonomia tributária e do princípio da capacidade contributiva: C.F., artigos 150, II, 145, § 1º. II. - R.E. não conhecido” (DJ 5.4.2002).

A assentada jurisprudência deste Supremo Tribunal é no sentido de que o art. 145, § 2º, da Constituição da República veda apenas a adoção de base de cálculo idêntica à de impostos, não havendo óbice à utilização de um ou mais de seus elementos.

Nesse sentido, no julgamento da Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 576.321/SP, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, o Plenário decidiu:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA. DISTINÇÃO. ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. ART. 145, II E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. I - QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIAS DE MÉRITO PACIFICADAS NO STF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. DENEGAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS QUE VERSEM SOBRE OS MESMOS TEMAS. DEVOLUÇÃO DESSES RE À ORIGEM PARA ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NO ART. 543-B, § 3º, DO CPC. PRECEDENTES: RE 256.588-ED-EDV/RJ, MIN. ELLEN GRACIE; RE 232.393/SP, CARLOS VELLOSO. II – JULGAMENTO DE MÉRITO CONFORME PRECEDENTES. III – RECURSO PROVIDO” (DJ 12.2.2009, grifos nossos).

Em seu voto, o Ministro Relator consignou:

“No que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e outra.

Diga-se, aliás, que, no cálculo da taxa, não há como se exigir correspondência precisa com o valor despendido na prestação do

RE 1417155 / RN

serviço, ou, ainda, a adoção de fatores exclusivamente vinculados ao seu custo.

O que a Constituição reclama é a ausência de completa identidade com a base de cálculo própria dos impostos e que, em seu cálculo, se verifique uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado" (DJ 12.2.2009).

Esse entendimento foi reiterado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, em 3.2.2010, aprovou a Súmula Vinculante 29, com a seguinte redação:

"É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra." (DJ 12.3.2010).

23. Não procede, portanto, a alegação de inobservância do art. 142, § 2º, da Constituição da República.

[...]

Assim, não prosperam as alegações de inconstitucionalidade em relação à *Taxa de Aprovação de Projetos de Construção.*"

De igual modo, a ementa da ADI 4411, ação direta paradigmática sobre a matéria ora analisada:

"TAXA – SEGURANÇA PÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE. A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa." (Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, por maioria, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli (Presidente), Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, DJe 24/09/2020)

Eis o teor do voto vencedor proferido pelo Ministro Relator:

"[...]

RE 1417155 / RN

Incumbe definir se é possível a instituição, por ente federado, de taxa de segurança pública em função da utilização potencial de serviço de extinção de incêndios.

O tema não é novo considerada a jurisprudência do Supremo, havendo sido enfrentado pelo Pleno quando da apreciação do recurso extraordinário nº 643.247, de minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 19 de dezembro de 2017, considerada, sob o ângulo da repercussão geral, discussão a respeito da implantação, pela Lei municipal nº 8.822/1978, de São Paulo, de Taxa de Combate a Sinistros.

O Colegiado assentou, por maioria, a **impossibilidade de introduzir-se, como obrigação do contribuinte, taxa visando a prevenção e o combate a incêndios, seja por Estado, seja por Município**, superando precedentes anteriores sobre a matéria. Conforme fiz ver no julgamento:

Em síntese, a manutenção do Corpo de Bombeiros, órgão estadual e não municipal, é feita estritamente ante os impostos, não cabendo a criação de taxa, mesmo porque, conforme ressaltou o Tribunal de origem, ao julgar ação direta de constitucionalidade, penso que seria muito difícil assentar-se a divisibilidade inerente à taxa, a essa espécie de tributo.

Há a contrariedade dos dispositivos impugnados com o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal.

Aos Corpos de Bombeiros Militares compete, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil – artigo 144, inciso V e § 5º. No último gênero inclui-se a prevenção e o combate a incêndios.

As funções surgem essenciais, inerentes e exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio legítimo da força. Trata-se de atividades inseridas no campo de atuação precípua das unidades da Federação, revelando-se serviço cuja viabilização decorre da arrecadação de impostos. **Impróprio é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o Estado a criar tributo sob o rótulo taxa, ausente exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de**

RE 1417155 / RN

serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição.

Quando do exame da ação direta nº 1.942, relator ministro Edson Fachin, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 15 de dezembro de 2016, o Supremo, a uma só voz, confirmou a medida acauteladora anteriormente implementada, proclamando **inconstitucionais dispositivos de lei estadual a versarem taxa de segurança pública, reportando-se a precedentes no sentido de que a atividade consiste em serviço público geral e indivisível, devendo ser mantida mediante a arrecadação de impostos:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SEGURANÇA PÚBLICA. EVENTOS PRIVADOS. SERVIÇO PÚBLICO GERAL E INDIVISÍVEL. LEI 6.010/96 DO ESTADO DO PARÁ. TEORIA DA DIVISIBILIDADE DAS LEIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição.

2. Da argumentação exposta pela parte Requerente não se extrai a inconstitucionalidade “in totum” do dispositivo impugnado, assim se aplica ao caso a teoria da divisibilidade das leis, segundo a qual, em sede de jurisdição constitucional, somente se deve proferir a nulidade dos dispositivos maculados pelo vício de inconstitucionalidade, de maneira que todos aqueles dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade.

3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, a fim de declarar inconstitucional a expressão “serviço ou atividade policial militar, inclusive policiamento preventivo” constante no artigo 2º da Lei

RE 1417155 / RN

6.010/96 do estado do Pará, assim como a Tabela V do mesmo diploma legal.

Ante o quadro, assentado o prejuízo desta ação direta quanto à alínea “a” do inciso I do § 2º do artigo 115; à alínea “a” do inciso III do § 2º do artigo 115; e ao subitem 2.1 da Tabela “b”, julgo procedente o pedido para declarar a constitucionalidade dos demais preceitos impugnados na peça primeira: artigos 113, inciso IV, parágrafos 2º e 3º; 115, § 2º, incisos I, alínea “b”, II e III, alíneas “b” e “c”; 116, § 1º; e item 2.2 da Tabela “b” da anexo constante da Lei nº 6.763/1975, com a redação conferida pela Lei nº 14.938/2003.”

Com base nos precedentes vinculantes mencionados, fica nítido que aos Corpos de Bombeiros só é possível cobrar taxas por serviços específicos e divisíveis, como vigoram em vários Estados, mas jamais por serviços de caráter universal – sustentados por impostos.

Creio que viragem jurisprudencial sobre esse tema criará litigiosidade em entes subnacionais, com a aprovação de novas taxas gerando mais ônus, sobretudo para a população mais pobre.

Diante do exposto, com base na jurisprudência pacífica desta Suprema Corte, **divirjo** do Ministro Relator e **nego provimento** ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte.

É como voto.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA - Se Vossa Excelência me permitir, como tinha marcado audiências, faria um voto simples. Atenderei e, se der tempo, volto e peço a palavra.

Cumprimento Vossa Excelência, os Senhores Ministros, de uma forma muito especial, Senhores Ministros-Relatores, o Ministro Dias Toffoli - a quem parabenizo pelo acerto feito, pela finalização tão importante anteontem - e o Ministro Edson Fachin. Cumprimento o Senhor Procurador-Geral da República, os senhores advogados e os senhores bombeiros.

De uma forma muito singela, Presidente, acompanho a divergência. Já foi citado pelo Ministro Flávio Dino que tive a honra de ser Relatora do precedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.908), cujo mérito foi julgado em 2019 e, depois, houve embargos, igualmente julgados. Na ocasião, havia um entendimento, que prevaleceu, apenas com o voto vencido mencionado pelo eminentíssimo Ministro Dias Toffoli, no início do seu voto, exatamente na proposição da revisão - que é salutar, é possível.

Apenas, tal como o Ministro Flávio Dino vem de lembrar, não chego a mudar minha compreensão, ausentes motivação ou modificação de alguma compreensão sobre a necessidade de atendimento constitucional no que se refere à divisibilidade das taxas e a não se implementar alguma mudança que possa, na minha compreensão, com todas as vêniás da maioria que se vai formando, possibilitar que haja mais desigualdade no Brasil ao se estabelecerem taxas que serão pagas não com a progressividade possível da capacidade econômica do contribuinte, nos termos do parágrafo único do art. 145, mas nos termos de outros valores, que não são exatamente aqueles que propiciam uma justiça fiscal, talvez, mais coerente com o que, parece-me ser, levou-nos a votar uma jurisprudência que, hoje, pode ser objeto dessa virada.

Acompanho a divergência no sentido de negar provimento, da

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 138 de 220

RE 1417155 / RN

mesma forma que o Ministro Flávio Dino, nas arguições de descumprimento de preceito fundamental.

Acompanho integralmente a posição do Ministro Flávio Dino.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 139 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente, apenas um brevíssimo complemento. Desculpe-me, é uma frase apenas. O Ministro Alexandre se referiu ao Porto de Santos. Em São Luís, temos um porto movimentado, aliás, com o incêndio do Porto de Santos, autorizei milhões de investimentos, na época, para o sistema de proteção de incêndio no Porto do Itaqui.

É outra possibilidade de taxa.

A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA - Sim, mas aí ela é divisível.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - É divisível. Por exemplo, uma espécie de poder de polícia sobre uma usina nuclear. Sim, é fato gerador de taxa, claro, sobre o Porto de Santos. Mas Dona Maria, que mora na Rocinha, onde não entra nem em caminhão de bombeiro, pagará taxa? Realmente não me parece razoável. É apenas esse complemento.

Obrigado!

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, cumprimento a Vossa Excelência, a todos os Ministros, ao Senhor Procurador-Geral da República, Senhores Advogados, Advogadas, Procuradores.

Senhor Presidente, em relação ao recurso extraordinário do Rio Grande do Norte, já havia votado no Plenário Virtual. Meu voto é conhecido, acompanhei o eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, para dar provimento ao recurso extraordinário. Mantengo minha posição em relação ao recurso extraordinário.

Em relação às duas ADPFs, havia, na verdade, feito o voto para acompanhar a divergência do eminente Ministro Dias Toffoli, mas, pelo que entendi, o eminente Ministro-Relator Edson Fachin reajustou o voto para acompanhar a compreensão do eminente Ministro Dias Toffoli, de forma que acompanho o eminente Ministro-Relator Edson Fachin, inclusive, na modulação referente à segunda certidão de uso individual. Nesse ponto, realmente acompanho a proposição de Sua Excelência.

A respeito da questão levantada pelo Ministro Alexandre de Moraes, a respeito da taxa veicular, a única questão que coloco é sobre a competência. Há julgados do Tribunal no sentido de que a competência para instituir essa taxa de inspeção veicular seria da União. Não sei qual é a compreensão de Vossa Excelência em relação à competência para instituir essa taxa. Uma coisa é efetivamente se o Corpo de Bombeiros prestará o serviço e cobrará pela prestação, mas há uma questão antecedente e me parece ser a competência.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A meu ver, temos que dar uma interpretação diversa para quem presta o serviço. A competência é da União, dos valores, quando cada estado, cada município, licitará isso. A União não pode estabelecer uma lei ampliando uma atribuição dos Bombeiros, por ser um órgão estadual.

RE 1417155 / RN

Parece-me que pode a própria Assembleia Legislativa instituir essa competência, essa nova atribuição do Corpo de Bombeiros, no exercício de uma competência comum. Na verdade, nem é exercício de uma competência comum, é a competência estadual de como custear, como estabelecer o custeio dessa nova atribuição do Corpo de Bombeiros. Senão chegaremos ao limite de dizer não ser possível que o estado determine essa função aos Corpos de Bombeiros, porque, se não pode estabelecer a remuneração, não pode estabelecer a função. Ao mesmo tempo, a União não pode determinar que o Corpo de Bombeiros faça.

Se chegarmos a isso, pegando as lições consequencialistas do Ministro Luiz Fux, chegaremos a algo que já ocorreu em alguns municípios quando houve a declaração de constitucionalidade: a substituição do Corpo de Bombeiros por empresas privadas. O serviço passou a ser muito mais caro. Inclusive para a Dona Maria e para o Seu Antônio, acabou sendo muito mais caro e muito pior. Fora os problemas todos que isso gerou em licitação.

Quero recordar que, só no município de São Paulo, foram quase oito anos de embargos judiciais até que se conseguisse a inspeção veicular.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Só para entender essa potencial divergência, o Ministro Zanin entendeu, com base na Constituição, que a competência para legislar sobre trânsito e transporte é da União?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - É o art. 22, XI.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O Ministro Alexandre de Moraes entende que o estado pode criar essa taxa?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - São duas possibilidades. Primeira: quem, pela Constituição, pela divisão de tributação constitucional, pode criar a taxa é quem realiza o serviço. Quem realiza o serviço por legislação estadual é o Corpo de Bombeiros do estado. Por que o Corpo de Bombeiros do estado? Por que a inspeção veicular? Porque estão ligados à questão ambiental. O estado tem competência ambiental para estipular qual órgão realizará, portanto deve

RE 1417155 / RN

ter competência para criar a taxa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Vossa Excelênci considera que a inspeção veicular não é matéria de trânsito e transporte, é matéria ambiental?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Matéria ambiental, já comprovados exatamente os benefícios da inspeção veicular para o meio ambiente. Toda a legislação feita em relação à inspeção veicular é exatamente para garantir o melhor meio ambiente. Exatamente por isso, e pela expertise existente do Corpo de Bombeiros, que os estados estão prevendo essa nova atribuição ao Corpo de Bombeiros.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Entendi, acho que está claro o ponto: considerarmos ser a inspeção veicular matéria de trânsito e transporte ou matéria ambiental; se for trânsito e transporte, não há competência do estado; se for ambiental, há competência concorrente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Posso dar um outro exemplo? Existe a possibilidade de os estados e municípios estabelecerem rodízio pela questão ambiental. Isso não é trânsito e transporte, essa é uma questão ambiental. Há um limite em relação a isso: o mesmo trânsito e transporte que é competência da União quem determina toda a questão de trânsito no âmbito do município, qual a via de direção, se é mão dupla, se não é, pelo interesse local, é o município.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Aí, não teria nenhuma dúvida ser o peculiar interesse do município.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A meu ver, meio ambiente é competência comum de todos os entes federativos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Há um outro aspecto que talvez seja periférico: infelizmente, temos muitos acidentes de veículos.

Vossa Excelênci, inclusive, quando era da Turma, trouxe uma estatística de acidentes.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mais de 40 mil mortos por ano.

RE 1417155 / RN

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Quem intervém imediatamente com equipamentos de ponta para salvar vidas, cortar os carros, macacos hidráulicos, é o Corpo de Bombeiros.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Na verdade, é a taxa de inspeção.

Só trouxe essa questão porque identifiquei que há, efetivamente, julgados do Plenário no sentido de declarar a inconstitucionalidade de lei estadual ou distrital que criaram taxas de vistoria ou inspeção de veículos em alguma circunstância.

Cito, por exemplo, a ADI 1.666, de Relatoria do Ministro Celso de Mello, que declarou a inconstitucionalidade de, exatamente, taxa de inspeção veicular; a ADI 3.323, Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, que entendeu que viola competência legislativa ou privativa da União lei distrital que torna obrigatória a vistoria prévia anual de veículos com tempo de uso superior a 15 anos. Acho que pode ter uma repercussão ambiental, mas obrigar a realização de uma inspeção veicular, parece-me uma matéria que diz respeito a trânsito.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Acho que, se tratarmos como questão ambiental, é uma virada de jurisprudência.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Seria uma virada, exatamente, por isso que trago essa questão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro, permite-me? Meu argumento são dois. Não é só questão ambiental, de competência comum. A Constituição estabelece que quem presta o serviço, quem cria e presta o serviço é quem pode criar a taxa. Se é o estado que cria essa obrigação do Corpo de Bombeiros, por ser um órgão estadual, de prestar o serviço, a meu ver pode criar a taxa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas a discussão é saber se o estado poderia criar essa obrigação; se for competência federal, não poderia.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por isso que disse que, se assim estendermos, proibiríamos os Corpos de Bombeiros

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 144 de 220

RE 1417155 / RN

de realizar essa atribuição.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Hoje, a inspeção veicular, normalmente, é uma atividade dos estados, não é?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Não é o Detran que faz isso?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É, por ser um órgão estadual, não?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Segurança do trânsito é matéria de competência do estado.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Na verdade, o Código de Trânsito se refere à atribuição do Contran para estabelecer essas vistorias. Possivelmente isso acontece porque há uma disciplina do Contran.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Uma delegação, talvez.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Uma delegação, exatamente. Mesmo nas hipóteses de realização pelos estados, parece-me que isso advém dessa delegação, e não da possibilidade irrestrita de o estado criar taxas de inspeção veicular.

Por esse motivo, peço vênia para divergir do eminente Ministro Alexandre de Moraes e manter essa compreensão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Acompanhando o Relator?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Acompanhando o Relator.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 146 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Adoto o bem lançado relatório do Ministro Dias Toffoli. Rememoro, apenas, que está em julgamento recurso extraordinário paradigma do **Tema 1.282 de Repercussão Geral**, que versa sobre a **constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por Estados-membros**.

O caso concreto consiste em recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte em que se discute, à luz dos artigos 144, V, e 145, II, da Constituição Federal, a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar nº 247/2002 do Estado do Rio Grande do Norte, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017, que estabeleceu o Fundo Especial de Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte (FUNREBOM) com a instituição da taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e da taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, relativamente a veículos automotores licenciados na mesma unidade federada.

Pois bem.

Conforme pontuado pelo Ministro Dias Toffoli, a discussão representada pelo Tema 1.282/RG é objeto de decisões conflitantes do Supremo Tribunal Federal. De um lado, na ADI nº 4.411/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, julgada em 18/08/2020, o Plenário declarou a

RE 1417155 / RN

inconstitucionalidade da taxa de combate e prevenção à incêndio instituída pelo Estado de Minas Gerais. Esse entendimento, como indicado pelo Relator, foi posteriormente reafirmado em decisões proferidas em processos subjetivos (por exemplo, RE n. 1.362.663-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 12/08/2022; e RE n. 473.611-AgR-EDv-AgR, Pleno, Rel. Min. André Mendonça, DJe 23/04/2024)

Por outro lado, o voto do Ministro Relator bem demonstrou que, tradicionalmente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orientou-se no sentido da constitucionalidade das taxas de combate e prevenção à incêndio instituída pelos Estados-membros. Tal entendimento é representado pela Súmula n. 549/STF, DJ 12/12/1969, a qual preconiza que “*a Taxa de Bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274*”.

Aliás, verifico que já me manifestei sobre a presente controvérsia nos autos da Reclamação n. 58.369-AgR/RJ, julgado pela Primeira Turma na Sessão Virtual de 25/08/2023 a 1º/09/2023. Na oportunidade, e tendo em vista a finalidade e os limites cognitivos da via reclamatória, acompanhei o Relator, Ministro Luiz Fux, para negar provimento ao agravo regimental interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, mantendo, assim, a decisão monocrática que julgou procedente a reclamação do contribuinte e cassou a decisão reclamada por violação à *ratio decidendi* da ADI 4.411/MG e do RE 643.247, paradigma do Tema 16/RG.

Nessa ordem de ideias, e como bem observou o Ministro Relator, é certo que a oscilação de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a controvérsia em análise pode levar ao favorecimento indevido de alguns Estados (que estariam autorizados a cobrar a taxa de combate e prevenção à incêndio) em detrimento de outros (cuja cobrança foi declarada inconstitucional pela Corte). É o caso, portanto, de solucionar a controvérsia e conferir um tratamento isonômico a todos os Estados-membros, tendo em vista, também, o comando do art. 926 do Código de

RE 1417155 / RN

Processo Civil, segundo o qual “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Dito isso, após a leitura do verticalizado voto do Ministro Dias Toffoli no presente processo, cheguei a mesma conclusão que Sua Excelência, que votou pela procedência do recurso extraordinário do Estado do Rio Grande do Norte e propôs a seguinte tese para fins do Tema 1.282/RG:

Tema 1.282/RG: São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

Com efeito, os serviços de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate, prestados ou colocados à disposição dos contribuintes por órgão de segurança pública (no caso, pelo corpo de bombeiros militar do Estado do Rio Grande do Norte), podem ser compreendidos como serviços específicos e divisíveis, a depender das circunstâncias às quais tais serviços se referem, para efeito de instituição de taxa (presentes os demais pressupostos do tributo).

Na minha compreensão, essa orientação está de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que são exemplos os entendimentos complementares representados pela Súmula Vinculante 19 (*A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o art. 145, II, da CF*) e pela Sumula Vinculante 41 (*O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa*).

Como se vê dos enunciados transcritos, para fins de constitucionalidade da cobrança de taxa é “essencial (...) a referibilidade (direta) da atuação ao obrigado. Só quem utiliza o serviço (público,

RE 1417155 / RN

específico e divisível) ou recebe o ato 'de polícia' pode ser sujeito ativo de taxa" (Ataliba, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6^a ed. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 156).

No caso específico da *taxa para o financiamento do serviço público de combate e prevenção à incêndio*, o caráter singular dessa atividade foi bem delineado, em sede doutrinaria, por Aliomar Baleeiro, nos seguintes termos:

"Quem paga a taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência de uma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhes aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos" (Baleeiro, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 840; grifei).

Nesse sentido, assim discorreu o Relator, Ministro Dias Toffoli, sobre a singularidade dos serviços prestados e custeados pela taxa de prevenção e combate à incêndio instituída pelo Estado do Rio Grande do Norte:

Via de regra, todos os serviços mencionados podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, sendo certo, ainda, que eles são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. Por exemplo, se há princípio de incêndio em uma unidade imobiliária residencial ou comercial e o serviço de combate a incêndio é executado com sucesso, é

RE 1417155 / RN

evidente a possibilidade de se determinar, de maneira proporcional e razoável, o quanto o serviço foi prestado, bem como se estipular quem utilizou o serviço; se um veículo automotor se choca contra um poste e o serviço de resgate do condutor vitimado é prestado, é clara a viabilidade também de se determinar o razoável e proporcional quantum do serviço prestado, bem como se estipular quem utilizou o serviço. A lógica se mantém em relação aos demais serviços já mencionados, bem como na hipótese de os serviços serem utilizados apenas de maneira potencial, tendo sido colocados à disposição do contribuinte.

(...)

Para tratar desse ponto, vale lembrar a jurisprudência da Corte em relação ao serviço de coleta de lixo. Caso esse serviço seja relativo, exclusivamente, a imóvel do contribuinte, tem ele caráter específico e divisível, sendo possível a instituição de taxa para remunerá-lo (sobre o assunto, cito a Súmula vinculante nº 19). Contudo, se o serviço em questão tiver relação com a limpeza pública (como limpeza de praças, vias e outros logradouros públicos), passa ele a ter caráter *uti universi*, não podendo haver a instituição de taxa para sua remuneração. A respeito desses assuntos, vale conferir o Tema nº 146, RE nº 576.321-RG/QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 13/2/09.

Mutatis mutandis, essa lógica também pode ser aplicada, por exemplo, quanto ao serviço de combate a incêndio. O serviço relativo a combate a incêndios em praças, vias ou outros logradouros públicos tem caráter universal quando não conectado exclusivamente a uma situação nitidamente particular de um contribuinte (como combate a incêndio em veículo automotor). Por sua vez, o serviço de combate a incêndios, v.g. em unidade imobiliária residencial ou comercial tem natureza *uti singuli*.

De mais a mais, ressalto que inexiste na Constituição Federal disposição prevendo a impossibilidade de cobrança de taxa para remunerar os serviços de prevenção e combate a

RE 1417155 / RN

incêndio e de busca, salvamento ou resgate. (Voto do Min. Dias Toffoli)

Ademais, e conforme salientado no voto do Relator, a Constituição Federal atribui expressamente aos Estados-membros competência relativa à segurança pública: o Corpo de Bombeiros Militar é instituição integrante da estrutura dos Estados-membros (art. 42 da CRFB), a quem, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (art. 144, inc. V, c/c art. 145, § 5º, da CRFB). Dessa competência material dos Estados-membros decorre a *competência anexa* para instituição e cobrança de taxas de combate e prevenção à incêndio, nos termos do art. 80 do Código Tributário Nacional:

Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

Em complemento, na ADI 3.770/PR, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que determinadas *atividades atribuídas aos órgãos de segurança pública* podem ser custeadas por meio de taxas, sejam elas cobradas pelo *exercício do poder de polícia* ou pela *prestação serviço*:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ATOS DE VISTORIA, REGISTRO, LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (UTI SINGULI) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA QUE SE RECONHECE AOS

RE 1417155 / RN

ESTADOS. LEIS ESTADUAIS 7.257/1979 E 9.174/1989 DO PARANÁ. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Legitimidade ativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Pertinência temática limitada aos fatos geradores constantes da tabela impugnada que possuem relação com a atividade de intercâmbio comercial de bens, de serviços e de turismo. Conhecimento parcial da ação.

2. Não se trata de taxa referente aos serviços de segurança pública que, conforme precedentes da CORTE, são insusceptíveis dessa hipótese de Financiamento.

3. Possibilidade de atribuição legal de outras atividades administrativas específicas e divisíveis (*uti singuli*) a órgãos de segurança pública, hipótese em que a lei pode instituir a cobrança de taxas. Precedentes.

4. Os Estados possuem competência para dispor sobre instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades tais como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes, cinemas, shows); expedição de alvarás para o funcionamento de estabelecimentos de que fabriquem, transportem ou comercializem armas de fogo, munição, explosivos, inflamáveis ou produtos químicos; expedição de atestados de idoneidade para porte de arma de fogo, tráfego de explosivos, trânsito de armas em hipóteses determinadas; e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos.

5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente (ADI 3.770/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 26/09/2019).

Acerca da constitucionalidade da cobrança de taxa para *atividades de segurança pública*, verifico que pende de julgamento a ADI 3.717/PR, de

RE 1417155 / RN

relatoria do Ministro Nunes Marques, proposta contra a legislação do Estado do Paraná que instituiu a Taxa de Segurança Preventiva (TSP) devida pela utilização, pelo contribuinte, de serviço específico e divisível, prestado pelos órgãos da Administração Policial-Militar daquela Estado. Pautado no Plenário Virtual de 7/3/2025 a 14/3/2025, o julgamento da ação direta foi suspensa por pedido de vistas do Ministro Alexandre de Moraes. De toda forma, penso que o precedente representado pela ADI 3.770/PR, cuja ementa foi transcrita acima, corrobora o entendimento firmado neste voto, no sentido da constitucionalidade da taxa de combate e prevenção à incêndio instituída pelos Estados-membros.

Portanto, e na linha do voto do Ministro Dias Toffoli proferido neste RE 1.417.155/RN, e na ADPF 1.028/PE, entendo que *a taxa de combate e prevenção à incêndio*, a depender da sua disciplina legal, pode ser caracterizada como (i) *taxa de serviço*, quando cobrada pela utilização, efetiva ou potencial do serviço público específico e divisível, de que são exemplos as taxas em discussão neste recurso extraordinário; e (ii) *taxa de polícia*, como as taxas de vistorias de segurança contra incêndio e de análise de projetos de segurança/vistoria anual, objeto da ADPF 1028/PE. Nesse caso, aplica-se o entendimento do Plenário que reconhece a possibilidade de cobrança da *taxa de polícia* “desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício” (RE 588.322/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 03/09/2010, Tema 217/RG).

Por fim, não entendo aplicável, *in casu*, a orientação firmada no Tema 16 de Repercussão Geral, em que o Plenário assentou a inconstitucionalidade das taxas de combate e prevenção à incêndio instituídas pelos *Municípios*, nos seguintes termos:

Tema 16/RG: A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem

RE 1417155 / RN

como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim. (RE 643.247/SF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/12/2017, Tema 16/RG)

Considerando que o presente processo versa sobre a competência dos Estados-membros, deixo de avaliar eventuais argumentos favoráveis à instituição de taxa de combate a incêndio pelos Municípios e que foram suscitados pelo Ministro Dias Toffoli. Sobre essa controvérsia, os precedentes mais recentes do Plenário estão em harmonia com o citado Tema 16/RG. Cito, como exemplo, a ADPF n. 1030/RS, de relatoria do Min. Flávio Dino, julgada em 18/03/2024, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei do Município de Itaqui/RS que estabelecia tal exação.

Enfim, por todo o exposto, para fins da controvérsia objeto Tema 1.282/RG e da ADPF n. 1028/PE e ADPF n. 1029/RJ, acompanho o posicionamento do Ministro Dias Toffoli e do Ministro Edson Fachin, relatores, respectivamente, do recurso extraordinário e das arguições de descumprimento de preceito fundamental.

Posto isso, acompanho o Relator e voto para **dar provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte**, para reconhecer contrariedade aos arts. 144, V, e 145, II, da Constituição Federal e, como corolário, reformar o acórdão recorrido e assentar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/2002, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/2017. Adiro à tese de repercussão geral proposta pelo Relator.

É como voto.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

DEBATE II

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Só mais uma reflexão: o estado pode criar, determinar, que o Detran inspecione, licite e crie um preço público? Pode. Não pode criar a taxa que, na verdade, para os Bombeiros seria a mesma coisa que o preço público para a empresa licitada?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - A Constituição diz que a competência é da União. O Código de Trânsito prevê essa possibilidade desde que haja uma intervenção do Contran. Esse é o sistema, parece-me. Não parece que o estado possa, autonomamente...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Mas o Contran delega aos estados.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Sim, mas desde que haja essa delegação.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Mas há delegação, por isso que todos os estados realizam.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Não tenho informação se existe essa delegação específica.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Zanin, Vossa Excelência me permite só um aparte? Estamos abordando sempre sob a ótica do art. 24, mas o art. 23 da Constituição Federal dispõe ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inciso XII: estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É uma política de educação.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Para a segurança do trânsito. Dentro do âmbito da segurança do trânsito, por exemplo, os carros têm de estar em determinadas condições que garantam a segurança do trânsito. Não é totalmente desarrazoado que o Corpo de Bombeiros faça

RE 1417155 / RN

essa inspeção veicular.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Meu sentimento é ser claramente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de trânsito e transporte. Acho que isso é fora de dúvida. O que o Ministro Alexandre suscita, que é a discussão nova, é se esta competência deveria ser tratada como uma competência de matéria ambiental e reconhecer poder também aos estados. Claramente, creio ser uma mudança de jurisprudência se formos por esse caminho.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Tem uma questão, talvez, de vida prática, Presidente, ser a delegação do Contran que transfere aos Detrans essa atividade. Até poderíamos discutir a questão da regulamentação ou se essa delegação é ortodoxa, mas não é isso que está em jogo.

O Contran acabou fazendo essa delegação aos Detrans e, por isso, os Detrans, no sentido de um exercício de competência estadual.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O Detran poderia subdelegar aos Bombeiros?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não, na verdade, o estado acaba fazendo...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Perdão, Ministro Gilmar, o Detran é o órgão regulador, mas o órgão executor se concede aos Bombeiros. O Detran não tem nem condições de realizar isso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Na verdade, o sistema de trânsito envolve o Contran e o Detran, mas quem realiza a inspeção é o...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - A regra básica está no Código Brasileiro de Trânsito quando comprehende que a matéria atinente à vistoria veicular é uma matéria inserida no âmbito do trânsito e transporte. É isso que, pelo menos até este momento, este Tribunal tem entendido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O Código de Trânsito especificamente fala em inspeção

RE 1417155 / RN

veicular?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - A regra é esta - art. 22 da Lei nº 9.503:

"Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

III - vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020)"

Em face desta regra do Código de Trânsito, há uma delegação, digamos assim, em primeiro lugar, ao Contran, para tratar desse tema, que tem resoluções específicas sobre este universo. O Contran, em uma dessas delegações, na Resolução 941, de 28 de março de 2022, prevê:

"Art. 2º A vistoria de identificação veicular, por ocasião da transferência de propriedade ou de domicílio intermunicipal ou interestadual do proprietário do veículo, é de responsabilidade dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal e pode ser realizada por pessoa jurídica de direito público ou privado previamente habilitada."

Vejo que o Ministro Alexandre ficou atento a esta parte do voto, que não houvera lido. De fato, há esta referência e mesmo numa disposição do Código de Trânsito, no art. 104, ao se referir às competências do Contran, menciona-se:

"Art. 104. Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo Contran para os itens de segurança e pelo Conama para emissão de gases poluentes e ruído."

De fato, é uma zona, por assim dizer, de intersecção entre o tema de trânsito e transporte e a própria referência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Todavia, diferentemente do que sustenta por agora o Ministro

RE 1417155 / RN

Alexandre, na divergência que fez contra este ponto, os precedentes mencionados, inclusive pelo Ministro Cristiano Zanin, do Ministro Celso de Mello, dentre outros, Ministro Joaquim Barbosa, não no sentido, como Vossa Excelência disse, de enfeixar essa matéria na competência específica de trânsito e transporte, portanto da União. Significaria limitar essa instituição de taxa no âmbito dos estados, exceto se fizermos a ponte com a compreensão de que há um tema ambiental que se superpõe. A competência do estado para legislar de forma mais protetiva ao meio ambiente compreende os afazeres da inspeção veicular. Se defletirmos para esse caminho, a conclusão obviamente agasalharia o argumento do Ministro Alexandre de Moraes.

Apenas à guisa de esclarecimento. Mantenho-me na posição que defendi anteriormente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Do ponto de vista prático, tanto faz se é o Detran por delegação ou se é o Corpo de Bombeiros. Minha preocupação é a textualidade da lei.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Todos se recordarão da famosa questão do cinto de segurança. O cinto de segurança não era previsto na legislação de trânsito, não era prevista a obrigatoriedade. Era considerada por toda a jurisprudência uma questão de trânsito a utilização ou não de cinto de segurança.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É uma questão de saúde.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Aí foi a virada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu não teria dúvida.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Quando o Município de São Paulo - época do Prefeito Paulo Maluf - instituiu o cinto de segurança por lei municipal - e há um vídeo do Roda Viva -, ele foi ridicularizado. Diziam tratar-se de questão federal, que só lei federal poderia tratar desse assunto. Entraram na justiça, e ele foi perdendo nas

RE 1417155 / RN

primeiras instâncias. Quando a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, houve a seguinte análise: por que é necessário o uso do cinto de segurança? Por se tratar de questão de saúde, pois diminui o percentual de...

Na questão bem colocada pelo Ministro Fachin, o Código de Trânsito Brasileiro não prevê apenas a questão ambiental, tanto que o Conama participa. Porém, surge a dúvida se é questão ambiental ou de trânsito. Mas quem tem que fazer é o estado. Se o estado tem a competência concorrente ambiental e isso tem reflexos ambientais - reflexo de ruído, que é do meio ambiente -, e é um órgão estadual, se...

Repto o que disse anteriormente: se o estado prefere licitar, ele pode cobrar o preço público. Por que não poderia estabelecer a taxa?

Obrigado, Presidente!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, os debates sempre trazem muitos acréscimos e reflexões. Ainda sem alterar o voto, do ponto de vista de competência, por tudo o que foi esclarecido pelo eminente Relator das ADPF nºs 1.028 e 1.029, Ministro **Edson Fachin**, a política nacional já está dada. Ela já é uma política nacional delegada aos estados. Desse entendimento, a meu ver, a posição do Ministro **Alexandre de Moraes** é muito mais relativa, com a devida vênia, a quem executará, não a quem instituirá. A política de inspeção já está instituída do ponto de vista nacional e está delegada para os estados, por tudo o que já foi esclarecido e que constava do voto do eminente Relator das ADPF, Ministro **Edson Fachin**.

Em relação à execução dessa inspeção, a princípio, como disse o eminente Ministro **Alexandre de Moraes**, pode-se dar – conforme referido pela lei lida pelo Ministro **Edson Fachin** – pela administração pública, por meio de seus órgãos de gestão, por meio de pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas jurídicas de direito público.

A princípio, não fecho as portas para readequar meu voto, mas acompanharei os debates.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Fachin, qual foi a exata lei e o dispositivo que

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 161 de 220

RE 1417155 / RN

Vossa Excelência mencionou?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - O ponto de partida é a Lei Federal 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro -, com a redação dada, especialmente no inciso III do art. 22 pela Lei 14.071/2020. Na sequência, a Resolução 941, de 28 de março de 2022, Resolução do Contran, e uma específica sobre fiscalização dos extintores de incêndio.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Qual é o inciso do art. 22, Ministro Fachin?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - O terceiro.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Lê-lo-ei para que todos acompanhem juntos:

"Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

III - vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)"

Faz-nos parecer que há uma delegação do órgão de trânsito da União - suponho que seja o Contran - para os estados.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ainda sem dizer qual órgão do estado.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Exato.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Qual o desdobramento disso? Vossa Excelência leu uma resolução?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Há uma resolução específica do Contran, no exercício dessa atribuição, de número 941, de 28

RE 1417155 / RN

de março de 2022.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Que diz?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - O art. 2º prevê que a vistoria de identificação veicular, por ocasião da transferência de propriedade ou de domicílio intermunicipal ou interestadual do proprietário do veículo, é de responsabilidade dos órgãos e entidades executivas de trânsito dos estados ou do Distrito Federal e pode ser realizada por pessoa jurídica de direito público ou privado, previamente habilitada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas a inspeção veicular é para transferência de propriedade? São coisas diferentes, não?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Nesse caso, a previsão dessa resolução é a vistoria que se faz por ocasião da transferência de propriedade ou alteração de domicílio do proprietário.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas não existe uma vistoria regular para o próprio proprietário? Não dirijo há muito tempo...

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - As que foram instituídas foram declaradas inconstitucionais. Por exemplo, no caso da ADI 3.323, instituía-se uma vistoria prévia anual para veículos com tempo de uso superior a 15 anos. O Supremo declarou inconstitucional essa lei distrital que previa que veículos com mais de 15 anos deveriam ser submetidos a vistoria anual.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Lá se ia meu Fusquinha todo ano...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Com a minha fala, Senhor Presidente, gostaria de tentar um meio-termo entre a preocupação do Ministro **Flávio Dino**, acompanhado pela Ministra **Cármem Lúcia**. Realmente, se tivermos o reconhecimento da possibilidade de uma taxa anual para a vistoria veicular, essa sanha arrecadatória poderia ser prejudicial a muitos cidadãos e cidadãs

RE 1417155 / RN

brasileiros.

Por isso, disse que, dentro da política nacional – e foi referenciado nos atos normativos pelo eminente Relator das duas ADPF, Ministro **Edson Fachin** –, poderíamos reconhecer a possibilidade de taxa, em vez de preço público, pelo serviço prestado diretamente pela Administração Pública, por meio dos Corpos de Bombeiros, mas não o reconhecimento dessa vistoria anual.

Nesse sentido, tento buscar um meio-termo, ou seja, uma interpretação conforme, talvez, da vistoria anual. Isso tudo em razão dos debates – pensando alto –, mas mantendo ainda meu voto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado, Ministro Toffoli! Já lhe dou a palavra, Ministro André. Estamos tentando achar a melhor solução, ninguém está tentando prevalecer a sua. Atualmente, é o Detran que faz e cobra?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Cobra.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Quando vai fazer transferência veicular, vem a taxa.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Que aí é uma taxa, não é?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas é só no momento da transferência, porque quem cobra é o Detran.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Ou mudança de domicílio.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O que o Corpo de Bombeiros tem a ver com transferência de propriedade de veículo?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - São duas coisas diferentes taxa da transferência e a obrigatoriedade de, quando se transfere, fazer a inspeção veicular. Coisas diferentes.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Diferentes, mas simultâneas. Só se faz a inspeção

RE 1417155 / RN

porque se está transferindo.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) – Senão, daqui a pouco, o Detran cobra uma taxa, e o Corpo de Bombeiros, outra.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Vossa Excelência chegou ao ponto.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO – Vossa Excelência está esquecendo dos municípios. Aí será um festival de taxas. Por isso sou a favor de imposto sobre grandes fortunas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) – Mas o Fusquinha do Ministro Fachin não é uma grande fortuna.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO – Não. É exatamente esta minha preocupação: com os donos de Fusquinha. Os donos dos bancos não pagam e os donos do Fusquinha pagam. Esse é o ponto.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Como dono de “Fusquinha”, gostaria apenas de fazer um balizamento, Senhor Presidente, com a permissão dos Colegas. São duas coisas bem diferentes.

Estamos tratando de uma taxa de vistoria de segurança. Qual o nome da taxa? Taxa de vistoria de segurança em meios de transporte relativamente a equipamentos de proteção contra incêndio. Existe uma taxa, que está sendo discutida, sobre ser só a vistoria dos equipamentos de proteção contra incêndio. O que existe, hoje, por delegação do Contran para os Detrans, é a inspeção veicular. Dentro dessa inspeção veicular, existem muitas empresas habilitadas para fazer uma vistoria. São mais de duzentos elementos em uma inspeção veicular. É observado desde o alinhamento à distância de eixo, se houve alteração no veículo, se o parabrisa está funcionando, se o farol está queimado, se o pisca-alerta está... Isso não tem absolutamente nada a ver com equipamento de proteção a incêndio. Não vamos atrair a competência do Corpo de Bombeiros para fazer uma vistoria, além, inclusive, do que a norma impõe. A norma só trata de vistoria em equipamentos de proteção contra incêndio. A

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 165 de 220

RE 1417155 / RN

inspeção veicular são mais de duzentos elementos, entre os quais os equipamentos de proteção contra incêndio.

Era só essa baliza que eu queria.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Vossa Excelência já foi diretor de Detran, entende tudo de Detran. Impressionado.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Sou proprietário de Fusca.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Agradeço, Presidente.

Confesso que, à luz dos debates, dentro da Política Nacional de Trânsito, se é essa a finalidade específica, à luz do que foi bem esclarecido pelo Ministro Kassio - uma delegação do Contran (dentro do estado se define que o Detran subdelega, digamos assim, ao Corpo de Bombeiros) - não vejo como não cobrar a taxa.

Agora, vejo com reserva criar uma taxa, como esclareceu o Ministro Kassio, além da perspectiva legal do Código de Trânsito, e também não entraria na questão da competência ambiental. Acho que não devemos avançar e considerar isso uma matéria ambiental; acho que é uma matéria de trânsito.

Agora, a releitura e os esclarecimentos do Ministro Nunes Marques, que acho ser um especialista em Detran, fazem-me repensar a questão.

A única ressalva, Ministros-Relatores, que faria, é considerar que seria legítima uma subdelegação do Detran para o Corpo de Bombeiros para fazer o serviço, por não ser um serviço típico do Corpo de Bombeiros. Acho que esse é o ponto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Entendi isso e também faz sentido para mim. O que não dá é para os dois fazerem.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - É isso que considero.

De outra parte, na questão da modulação, considero que devemos modular o que considerarmos inconstitucional, com as vêniás iniciais às considerações do Ministro Dias Toffoli a esse respeito. Em função do que Vossa Excelência, Presidente, considerou em relação aos valores já pagos, já teríamos aí a não possibilidade de regresso, ressalvando-se eventuais processos administrativos questionando a funcionalidade ou eventuais

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 167 de 220

RE 1417155 / RN

ações judiciais ainda pendentes de julgamento.

É como voto, Senhor Presidente.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 168 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Acompanho os Relatores, inclusive com as modulações propostas pelo ministro Edson Fachin.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 169 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 170 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de recurso extraordinário interposto de acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em sede de controle abstrato, declarou a inconstitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar estadual n. 247/2002, alterada pela de n. 612/2017. A Governadora do Estado, parte recorrente, alega violação aos arts. 144, V, e 145, II, da Constituição Federal.

A norma impugnada trata da criação de taxas relacionadas à prestação de serviços pelo corpo de bombeiros, respectivamente sobre:

(i) prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento – resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos, referente aos imóveis localizados na região metropolitana de Natal;

(ii) prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento – resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos, em edificações e outros ambientes (TCIBS), considerados os imóveis do interior do Estado do Rio Grande do Norte; e

(iii) proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no Estado.

O Plenário do Supremo deliberou examinar a questão sob o Tema 1.282 da sistemática da repercussão geral (“Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate

RE 1417155 / RN

instituídas por estados-membros").

Na sessão virtual de julgamento, o Ministro Relator apresentou voto pelo provimento do recurso extraordinário, com a declaração da constitucionalidade dos dispositivos questionados. Sua Excelência propôs a seguinte tese: "*São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares*".

O julgamento veio a ser suspenso em virtude de pedido de destaque formulado pelo ministro Luiz Fux.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Acompanho o ilustre Relator nas conclusões alcançadas, para dar **provimento ao recurso extraordinário da Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, filiando-me à tese de repercussão geral proposta.** Explico.

De início, ressalto que a solução da controvérsia passa pela análise das características das atividades delineadas pela norma estadual. Tal exame é necessário à aferição da possibilidade, ou não, de instituição da taxa em debate, sobretudo em face das disposições dos art. 144, V e §§ 5º e 6º, c/c o art. 145, II, da Constituição Federal.

Em síntese, as taxas são tributos que podem ser instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição (CF, art. 145, II).

Os serviços autorizadores da cobrança de taxas não podem ser

RE 1417155 / RN

prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*) (ADI 7.035, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe 29.6.2022).

As taxas ora em discussão se referem à prestação de serviços pelo corpo de bombeiros no contexto das atividades de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento realizados em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte, bem como das ações de proteção contra incêndios, salvamento e resgate em via pública, voltadas a veículos automotores. Indispensável perquirir se as atividades tributadas possuem a natureza de serviços públicos *uti singuli* ou *uti universi*.

Como fiz constar no julgamento da ADI 2.692 (Tribunal Pleno, DJe 26.10.2022), a segurança pública, nos termos do art. 144 da Constituição Federal, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Portanto, em princípio, a prestação possui característica de serviço geral e indivisível, *uti universi*, de modo que o Estado não poderia condicionar sua realização ao pagamento de taxa. Por esse ângulo, a atividade deveria ser remunerada mediante impostos.

O tema da taxação das atividades de combate a incêndio e relacionadas à segurança pública tem sido objeto de manifestação do Supremo em alguns julgados, nos quais a Corte conclui ora pela constitucionalidade ora pela inconstitucionalidade de certas exações. Refiro-me, em particular, ao proclamado na ADI 4.411, à tese fixada no Tema 16/RG e ao comando do enunciado n. 549 da Súmula/STF. Veja-se:

TAXA – SEGURANÇA PÚBLICA –
INCONSTITUCIONALIDADE. A atividade desenvolvida pelo Estado no âmbito da segurança pública é mantida ante impostos, sendo imprópria a substituição, para tal fim, de taxa.

(ADI 4.411, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 174 de 220

RE 1417155 / RN

18.8.2020, DJe 24.9.2020)

Tese alusiva ao Tema n. 16/RG:

A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim.

Súmula 549/STF:

A taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula 274.

Apesar de a Corte, no julgamento da ADI 4.411, ter consignado a impossibilidade de cobrança de taxas para as atividades relacionadas à segurança pública, **cumpre destacar a evolução do entendimento no sentido de existirem situações específicas em que os serviços, nada obstante prestados por órgãos de segurança pública, são efetivamente oferecidos de modo específico e divisível (*uti singuli*)**. **Nessas circunstâncias, o Supremo tem admitido a cobrança da taxa.**

Foi nessa linha a conclusão do Plenário ao examinar as questões postas na ADI 7.035 (Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe 29.6.2022) e na ADI 3.770 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ 26.9.2019). Transcrevo a ementa dos acórdãos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. INC. III DO ART. 4º, ART. 6º, ART. 15, ITEM 6 DA TABELA I DO ANEXO ÚNICO DA LEI N. 4.254/1988, ALTERADA PELAS LEIS NS. 4.455/1991, 5.114/1999 E 6.741/2015, DO PIAUÍ. ATOS DE VISTORIA E ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (*UTI SINGULI*) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA.

RE 1417155 / RN

POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS POR ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CARÁTER GERAL E INDIVISÍVEL (*UTI UNIVERSI*). IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA POR TAXA. PRECEDENTES. OFENSA AO DISPOSTO NO INC. II E § 2º DO ART. 145 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA PARA OBTENÇÃO DE CERTIDÕES EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS PARA DEFESA DE DIREITOS OU ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÕES DE INTERESSE PESSOAL. AL. B DO INC. XXXIV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Os atos listados nos itens 6.3, 6.4, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10 e 6.17 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, são de efetivo exercício do poder de polícia estatal praticados no interesse específico de determinados administrados, objetivando aferir a compatibilidade das suas pretensões particulares aos imperativos públicos de segurança. Não se cuidam de serviços de segurança pública prestados indistintamente à população.

2. É inconstitucional o disposto no item 6.6 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí: serviço de segurança pública, exercido pela polícia ostensiva e judiciária para cobertura de eventos particulares, que não constitui fato gerador de taxa pelo caráter indivisível e universal da atividade desenvolvida. Precedentes.

3. É inconstitucional o disposto no item 6.5 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, no qual se define taxa para a emissão de certidões e atestados requeridos para interesses particulares, por ofensa à al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República. Precedentes.

4. A vedação prevista na al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República não impede a instituição de taxa pelo fornecimento de cópias e reproduções de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada para o resarcimento dos gastos com o material utilizado, bem como a cobrança de taxa

RE 1417155 / RN

para a emissão de atestado coletivo ou individual de interesse de empresa privada.

5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o disposto nos itens 6.5 e 6.6 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí.

(ADI 7.035, Rel. Min. Cármem Lúcia, j. 21.6.2022, DJe 29.6.2022)

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ATOS DE VISTORIA, REGISTRO, LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (*uti singuli*) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA QUE SE RECONHECE AOS ESTADOS. LEIS ESTADUAIS 7.257/1979 E 9.174/1989 DO PARANÁ. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Legitimidade ativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Pertinência temática limitada aos fatos geradores constantes da tabela impugnada que possuem relação com a atividade de intercâmbio comercial de bens, de serviços e de turismo. Conhecimento parcial da ação.

2. Não se trata de taxa referente aos serviços de segurança pública que, conforme precedentes da CORTE, são insuscetíveis dessa hipótese de Financiamento.

3. Possibilidade de atribuição legal de outras atividades administrativas específicas e divisíveis (*uti singuli*) a órgãos de segurança pública, hipótese em que a lei pode instituir a cobrança de taxas. Precedentes.

4. Os Estados possuem competência para dispor sobre instituição de taxas de polícia cobradas em função de atividades tais como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos comerciais abertos ao público (casas noturnas, restaurantes,

RE 1417155 / RN

cinemas, shows); expedição de alvarás para o funcionamento de estabelecimentos de que fabriquem, transportem ou comercializem armas de fogo, munição, explosivos, inflamáveis ou produtos químicos; expedição de atestados de idoneidade para porte de arma de fogo, tráfego de explosivos, trânsito de armas em hipóteses determinadas; e atividades diversas com impacto na ordem social, no intuito de verificar o atendimento de condições de segurança e emitir as correspondentes autorizações essenciais ao funcionamento de tais estabelecimentos.

5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente.

(ADI 3.770, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13.9.2019, DJe 26.9.2019)

No meu modo de ver, tal qual ressaltado pelo Ministro Relator, não se pode categorizar, de forma absoluta, a constitucionalidade de taxa relacionada à segurança pública. A análise da legitimidade de tal cobrança depende da atividade objeto de taxação e do seu efetivo delineamento normativo.

Portanto, para verificar a constitucionalidade de determinada taxa, há que analisar diversos pontos, como: (i) a competência constitucional do ente público para a prestação do serviço analisado; (ii) a natureza do serviço, se específico e divisível; (iii) a base de cálculo indicada na norma; (iv) a existência e estrutura do órgão público responsável etc.

No caso concreto, compartilho do entendimento do Relator: as taxas de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento possuem as características de especificidade e divisibilidade exigidas pelo Texto Constitucional (CF, art. 145, II). De fato, o serviço público se encontra devidamente delineado pela norma e os potenciais usuários dos serviços de prevenção e combate a incêndio podem ser, efetivamente, objeto de identificação e individualização, aí abrangidos imóveis e veículos automotores.

RE 1417155 / RN

O exame quanto à (in)divisibilidade de determinado serviço público se afigura essencial para a aferição da constitucionalidade de certa taxa. Nesse sentido, não é a natureza essencial da atividade que funciona como fator impeditivo da instituição de eventual taxa, mas, sim, a possibilidade de prestação *uti singuli*.

Mencionado raciocínio foi o utilizado pelo Supremo no julgamento do RE 576.321, paradigma do Tema 146 do repertório da repercussão geral, no qual se discutia a legitimidade da cobrança de taxa relacionada à prestação de serviço essencial de limpeza pública.

Na ocasião, o Colegiado firmou tese assentando a constitucionalidade da exação quando presente a característica da divisibilidade da prestação do serviço, com a consequente identificação dos imóveis abrangidos. Em contraposição, a taxação do serviço de limpeza de logradouros públicos foi considerada inconstitucional, em virtude da ausência de mencionada individualização. Confiram o teor da tese:

I – A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal;

II – A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal;

III – É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.

No presente caso, tenho que os serviços prestados pelos corpos de bombeiros na área de prevenção, proteção e combate a incêndios também

RE 1417155 / RN

podem ser, da mesma forma que o serviço público de limpeza é, objeto de individualização em unidades autônomas de intervenção. Ainda que reflexamente beneficie outros indivíduos da coletividade, referida característica de divisibilidade prevalece.

Por fim, destaco a competência constitucional dos Estados-membros para a prestação dos serviços relacionados à defesa civil e às atividades dos corpos de bombeiros, nos termos do art. 144, V, c/c §§ 5º e 6º, da Carta Magna. Mostra-se legítima a instituição pelos entes subnacionais da taxa de proteção, combate e prevenção a incêndios, em razão de possuírem entre suas atribuições constitucionais a prestação da atividade objeto de tributação.

Sendo esse o contexto, repto imprópria a orientação firmada no precedente alusivo ao Tema 16/RG, tendo em vista a diferença dos parâmetros analisados. É que, naquele caso, o ente público instituidor da taxa de prevenção e combate a incêndios se referia a um Município.

Ante o exposto, acompanhando o Ministro Relator, dou provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar estadual n. 247/2002, com a redação conferida pela de n. 612/2017.

Ainda, adiro à tese de repercussão geral proposta pelo Relator: “*São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares*”.

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 180 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 181 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que julgou procedente Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando a invalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, que estabeleceu o Fundo Especial de Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte (FUNREBOM) com a instituição da taxa de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento (resgate de pessoas não envolvidas em acidentes automobilísticos) em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e da taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, relativamente a veículos automotores licenciados na mesma unidade federada.

O Tribunal de origem entendeu que os serviços associados às taxas em questão não seriam específicos nem divisíveis, não podendo ser objeto de cobrança mediante taxa.

A Governadora do Estado do Rio Grande do Norte interpôs Recurso Extraordinário, com base no art. 102, III, a, da CF, com a alegação de que o acórdão recorrido violou os arts. 144, inciso V, e 145, inciso II, da Constituição Federal.

Sustenta, em síntese, que os serviços subjacentes às taxas questionadas são públicos, específicos e divisíveis, sendo prestados ou colocados à disposição de grupos limitados de contribuintes. No caso dos serviços de combate a incêndios, busca e salvamento em edificações, são

RE 1417155 / RN

contribuintes os proprietários das respectivas edificações; no caso dos serviços de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, em veículos automotores, são contribuintes os proprietários dos respectivos veículos.

Em 7/11/2023, o TRIBUNAL PLENO reconheceu a repercussão geral da matéria no Tema 1282 da repercussão geral em que se debaterá a “*Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros*”.

Na Sessão Virtual de 8 a 18 de novembro de 2024, o Relator, Min. DIAS TOFFOLI, votou no sentido de reconhecer a constitucionalidade das supramencionadas taxas e, em consequência, dar provimento ao Recurso Extraordinário do Estado do Rio Grande do Norte, para reformar o acórdão recorrido. Propôs a seguinte tese de repercussão geral:

“São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição pelos corpos de bombeiros militares”.

O Relator foi acompanhado pelo Min. CRISTIANO ZANIN e por mim.

Abriu a divergência, o Min. FLÁVIO DINO, que votou pela inconstitucionalidade das taxas, ao fundamento de que a jurisprudência desta CORTE assenta a inconstitucionalidade da cobrança de taxa relativa à prestação de ações e serviços de segurança pública.

O Min. LUIZ FUX registrou destaque.

É o relatório.

Como pontuado pelo Relator, o Tema 16 da repercussão geral, julgado em 2017, no qual se fixou a tese de que “*A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim*” por si só não é suficiente para amparar o acórdão

RE 1417155 / RN

recorrido.

Além da substancial alteração dos membros desta CORTE desde o julgamento daquele paradigma, o caso concreto aludia à taxa de combate e prevenção de incêndios instituída por município.

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é oscilante quanto à constitucionalidade desse tipo de taxa, quando criadas por Estados-Membros, pois ao mesmo tempo em que há precedentes que julgaram a constitucionalidade de taxas estaduais que instituíram a cobrança de taxa de segurança contra incêndio (ADI 4.411, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Dje de 24/9/2020, e RE 1.242.431, Segunda Turma, Dje de 12/3/2020, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), de outro lado taxa semelhante segue aplicada em alguns Estados, inclusive amparadas na Súmula 549/STF (*A taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula nº 274*), taxa essa atualmente objeto da ADPF 1028, cujo julgamento ainda não foi concluído.

Portanto, a matéria precisa ser pacificada no âmbito desta CORTE, não somente à luz do que dispõe o art. 144, V, da CF (*A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:(...) V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.*”), como também do seu parágrafo 5º que estabelece que “**§ 5º “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.”**

A atividade de defesa civil, como já bem esclarecido pelo Relator, abrange as ações de prevenção e combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate, executadas pelo bombeiros militares.

Inclusive, no Tema 16 da repercussão geral, ao votar, conclui que a tarefa de defesa civil é comum a todos os entes federativos, na medida em que a Lei 12.608/2012 positivou disciplina nacional sobre a matéria, exercida com fundamento no art. 22, XXVIII, articulando competências comuns dos diferentes entes federativos; por isso não cabe restringir apenas aos Estados-Membros a competência acessória inscrita no art. 145,

RE 1417155 / RN

II, da CF para financiar os serviços eventualmente prestados a esse título, quando presente o interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, do texto constitucional.

Essa foi a mesma posição adotada na ocasião pelo Min. DIAS TOFFOLI, a qual reafirma no presente julgamento.

Aliás, no julgamento do Tema 16, realcei que o combate a sinistros também não configura serviço incompatível com o financiamento mediante taxas, pois é passível de fruição individualizada pelos proprietários de imóveis, razão pela qual a jurisprudência de ambas as Turmas deste Supremo Tribunal Federal tem reiterado a legitimidade de sua cobrança (v.g., AI 510.583, Primeira Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 24/5/2013; RE 403.453-ED, Segunda Turma, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 19/4/2011; RE 557.957-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 26/6/2009; RE 518.509-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 16/5/2008; e RE 473.611-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 3/8/2007).

A propósito também na ADI 3.770, de minha de relatoria, DJe de 26/9/2019, invocada na hipótese vertente pelo Relator, Min. DIAS TOFFOLI, o TRIBUNAL PLENO, confirmou o voto que proferi para reconhecer a constitucionalidade de taxas de polícia cobradas em razão de realização, por órgãos de segurança pública, de atos de vistoria, registro, licença e autorização conectados com a verificação do atendimento de condições de segurança por determinados estabelecimentos ou atividades.

Na oportunidade, registrei que há determinadas prestações oferecidas pelos órgãos de segurança pública que são usufruídas de modo particular pelos administrados e, por isso, podem ser custeadas por meio de taxas.

Essa circunstância está presente nas taxas ora contestadas, pela quais se pretendem custear o serviço de combate a incêndios e de busca, salvamento e resgate, relacionados a edificações e outros ambientes, que tem natureza *uti singuli*.

RE 1417155 / RN

Por fim, divirjo do Min. FLÁVIO DINO, pois, no caso em exame, as taxas questionadas não dizem respeito a serviços que devem “ser prestados de forma geral e indivisa à coletividade”, pois apesar de as exações estarem relacionadas a serviços de segurança pública são passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários.

No RE 535.085, Rel. Min. GILMAR MENDES, ressalvou-se a possibilidade de cobrança de taxas pela disponibilização de serviços relacionados à segurança pública passíveis de aproveitamento individual pelos seus beneficiários. Esse esclarecimento foi feito quando do julgamento do Agravo Regimental, em que a Segunda Turma se pronunciou sobre a legitimidade da cobrança de taxa como contraprestação pelos serviços descritos nos itens A4.2 e A4.3 do Anexo III do Código Tributário do Estado de Goiás (Lei Estadual 13.194/1997), nos seguintes termos:

“Entretanto, consoante o exposto na decisão agravada, no que se refere aos itens A4.2 e A4.3 da Lei estadual 13.194/97 concernentes à imposição de taxas para reboque de bicicletas, motos, e similares e de outros veículos, constato que os referidos preceitos são constitucionais, por se tratar de serviços públicos específicos e divisíveis e, portanto, passíveis de individualização.”

Veja-se, ainda, na mesma linha, o teor da Súmula Vinculante 19 (*A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o art. 145, II, da CF*).

Diante do exposto, acompanho o Ilustre Relator, para dar provimento ao Recurso Extraordinário do Estado do Rio Grande do Norte, para reformar o acórdão recorrido, a fim de reconhecer a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/2002, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/2017.

Adiro à tese de repercussão geral proposta pelo Relator. É o voto.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -

Presidente, estou com voto no sentido de acompanhar os Relatores, Ministro Fachin e Ministro Dias Toffoli. É um pouco nessa ideia.

Acho que o tema, de fato, está a merecer, talvez, alguma cautela. Acho que não se cogita, talvez, de se cobrar taxa para a transferência de veículos e mais a taxa de inspeção. Essa até é uma curiosidade. Estava até querendo que os advogados trouxessem algum esclarecimento da tribuna, porque não sei como isso se dá.

Parece-me que talvez estejamos diante até de uma situação extremamente curiosa. A competência para legislar sobre trânsito, não temos dúvida, está no texto constitucional, é da União, mas os serviços são todos eles compartilhados. Ninguém tem dúvida sobre tirarmos carteira de motorista no Detran, um órgão estadual. Todas essas operações, como o nosso expert, Ministro Kassio, já esclareceu, dão-se no âmbito do Detran.

Ficaria um tanto quanto temeroso dos problemas

RE 1417155 / RN

quando se colocam eventuais abrangências de competência - matéria de trânsito, como mostrou o Ministro Alexandre, e matéria de meio ambiente. Parece que acabaremos tendo que, eventualmente, arrostar essa controvérsia em algum momento.

Entretanto, em princípio, voto na linha do que já foi indicado pelo Ministro Toffoli e pelo Ministro Fachin.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 189 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 190 de 220

RE 1417155 / RN

	MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RE 1417155 / RN

AM. CURIAE.	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO-VOGAL CONJUNTO: RE 1.417.155, ADPF 1.028 E ADPF 1.029

V O T O - V O G A L

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de três processos em que se questiona a constitucionalidade da instituição de taxa de prevenção e combate a incêndios instituída por Estado membro da Federação.

No RE 1.417.155, tema 1.282/RG, discute-se a constitucionalidade da taxa, instituída pelo Estado do Rio Grande do Norte, de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento em imóveis bem como da taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em vias públicas, relativamente a veículos automotores licenciados naquela unidade federativa. No julgamento, consignou-se a inconstitucionalidade dessas cobranças, uma vez que se referem a serviços inerentes à segurança pública e, portanto, prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*).

A legislação questionada corresponde aos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual 247/2002, com redação dada pela Lei Complementar Estadual 612/2017, que assim dispõem:

LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.^º 247/2002:
ANEXO ÚNICO
TABELA I – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR – CBM –
TAXAS DE EXERCICIO DO PODER DE POLICIA E TAXAS DE
UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS.

1. TAXAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS
BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO

RE 1417155 / RN

ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – (ANUAL)

1.1 – IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

1.2 – IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

1.3 – IMÓVEIS INDUSTRIAIS. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

2. TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS BUSCA E SALVAMENTO (RESGATE DE PESSOAS NÃO ENVOLVIDAS EM ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS) EM EDIFICAÇÕES E OUTROS AMBIENTES (TCIBS), CORRESPONDENTE AOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO INTERIOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – (ANUAL)

2.1 – MUNÍCIPIOS COM ATÉ 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.1.1 – IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

2.1.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

2.1.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

2.2 – MUNÍCIPIOS COM MAIS 70.000 (SETENTA MIL) HABITANTES

2.2.1 – IMÓVEIS INTERIORANOS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

2.2.2 – IMÓVEIS INTERIORANOS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

2.2.3 – IMÓVEIS INTERIORANOS INDUSTRIAIS. ORD IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA VALOR EM R\$ [...]

RE 1417155 / RN

6 - Taxa de proteção contra incêndio, salvamento e resgate em via pública, para veículos automotores, aplicada anualmente a cada veículo licenciado no Estado do Rio Grande do Norte: ORDEM - TIPO DE VEÍCULO AUTOMOTOR - VALOR EM R\$ [...]

Na ADPF 1.028, discute-se a constitucionalidade da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndios (TPEI) e da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combates a Incêndios (TVPHCI), instituídas pelo Estado de Pernambuco.

A Procuradoria-Geral da República argumenta que essas cobranças ofendem a redação do art. 22, XI, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como o que disposto no art. 145, II e § 2º, da CF, que trata da criação de taxas vinculadas ao exercício do poder de polícia ou à prestação de serviços públicos, vedando a utilização da base de cálculo de impostos.

Aponta que a TPEI contraria a jurisprudência desta Corte quanto à utilização de taxas para custear serviços relacionados à segurança pública. Segundo aduz, a TPEI versa sobre serviço público geral e indivisível, que deve, portanto, ser financiado por meio de impostos. Também destaca que a base de cálculo das taxas deve refletir os custos da administração pública na prestação ou disponibilidade do serviço, sem levar em conta fatores estranhos ao aparato estatal, como, por exemplo, a metragem dos imóveis.

Quanto à TVPHCI, sustenta que não compete aos estados legislar sobre inspeções técnicas destinadas à verificação das condições de segurança dos veículos em circulação, pois essa matéria é de competência privativa da União, nos termos da Constituição.

A arguição questiona as seguintes legislações do Estado de Pernambuco: (i) arts. 3º, VI e parágrafo único; 3º-A; 6º; 9º e 22, § 2º, e anexo único da Lei 7.550, de 20.12.1977, com alterações dadas pela Lei 11.225, de 10.7.1995, pela Lei 11.901, de 21.12.2000, pela Lei 13.137, de 20.11.2006, pela Lei 16.483, de 30.11.2018, e pela Lei 17.131, de 18.12.2020;

RE 1417155 / RN

(ii) art. 5º e anexo único da Lei 11.901, de 21.12.2000; e (iii) por arrastamento, o Decreto 52.136, de 5.1.2022, com o seguinte teor:

Lei 7.550/1977 de Pernambuco

Art. 3º São isentos da Taxa de Fiscalização e Utilização de Serviços Públicos: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 13.137, de 20 de novembro de 2006.) [...]

VI – relativamente a Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio (TPEI): (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.901, de 21 de dezembro de 2000.) [...]

Parágrafo único. A taxa devida em razão de serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros será exigida nos municípios abrangidos pelo sistema de prevenção e extinção de incêndios. [...]

Art. 6º O pagamento da taxa de fiscalização e utilização de serviços públicos será efetuado antes da realização da atividade estatal. (Redação alterada pelo art. 2º da Lei nº 11.901, de 21 de dezembro de 2000.) [...]

Art. 9º A taxa devida anualmente em razão da utilização, efetiva ou potencial de serviços do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Pernambuco, prestados ou postos à disposição do contribuinte, poderá ser arrecadada através de convênio com os municípios, tomando por base os respectivos cadastros imobiliários. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.225, de 10 de julho de 1995.) [...]

Art. 22. Serão punidos com multa: [...]

ANEXO ÚNICO

[...]

TAXA DE FISCALIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE COMPETÊNCIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE PERNAMBUCO. (Redação alterada pelo art. 5º e Anexo Único da Lei nº 11.901, de 21 de dezembro de 2000.)

1) TAXA DE PREVENÇÃO E EXTINÇÃO DE INCÊNDIO (TPEI) REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

1.1. IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA.

1.1.1 IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA: [...]

1.2. IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL.

1.2.1 IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA: [...]

1.3. IMÓVEIS INDUSTRIAS DE QUALQUER NATUREZA

1.3.1 IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA: [...]

RE 1417155 / RN

2) TAXA DE PREVENÇÃO E EXTINÇÃO DE INCÊNDIO (TPEI) DEMAIS MUNICÍPIOS DO ESTADO

2.1. IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE QUALQUER NATUREZA

2.1.1 IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA: [...]

2.2. IMÓVEIS COMERCIAIS DE QUALQUER NATUREZA, BEM COMO TODAS AQUELAS EDIFICAÇÕES QUE NÃO SEJAM ENQUADRADAS COMO RESIDENCIAL E INDUSTRIAL

2.2.1 IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA: [...]

2.3. IMÓVEIS INDUSTRIAIS DE QUALQUER NATUREZA

2.3.1 IMÓVEIS COM ÁREA CONSTRUÍDA: [...]

3) VISTORIAS DE SEGURANÇA INCÊNDIO E ANÁLISE DE PROJETOS DE SEGURANÇA/VISTORIA ANUAL: ANÁLISE POR REQUERIMENTO

3.1. EDIFICAÇÕES RESIDENCIAS DE QUALQUER NATUREZA

3.1.1. EDIFICAÇÕES COM ÁREA CONSTRUIDA: [...]

3.2. EDIFICAÇÕES COMERCIAS DE QUALQUER NATUREZA

3.2.1. EDIFICAÇÕES COM ÁREA CONSTRUIDA: [...]

3.3. EDIFICAÇÕES INDUSTRIAS DE QUALQUER NATUREZA

3.3.1. EDIFICAÇÕES COM ÁREA CONSTRUÍDA: [...]

4) TAXA DE VISTORIAS DE SEGURANÇA EM MEIOS DE TRANSPORTE RELATIVAMENTE A EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, ATENDIMENTO PRÉ HOSPITALAR EM ACIDENTES DE TRANSITO E COMBATE A INCÊNDIOS (TVPHCI). ANUAL [...]

Decreto 52.136/2022 de Pernambuco

Art. 1º Os valores da Taxa de Fiscalização e Utilização de Serviços Públicos - TFUSP, na modalidade de Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio - TPEI, do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco - CBMPE, para o exercício de 2022, são os previstos no Anexo I deste Decreto, expressos em moeda corrente, atualizados de acordo com a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, no período de dezembro de 2020 a novembro de 2021, correspondente a 10,74% (dez, vírgula setenta e quatro por cento), nos termos da Lei nº 11.922, de 29 de dezembro de 2000, e alterações. [...]

§ 3º O banco de dados CBMPE está baseado em informações oriundas das prefeituras (Tabelas 1, 2 e 3), tomando por base a data de cadastramento municipal e/ou habite-se (preferencialmente), na ausência, adotar-se-ão publicações em Decreto do respectivo

RE 1417155 / RN

município. [...]

Por fim, na ADPF 1.029, a Procuradoria-Geral da República pleiteia a declaração de constitucionalidade da taxa referente à prestação de serviços de prevenção e extinção de incêndios bem como da taxa relativa à emissão de certidão de pagamento de tributos e de inexistência de débitos fiscais, instituídas pelo Estado do Rio de Janeiro.

A PGR argumenta que a taxa instituída para a prevenção e extinção de incêndios deve ser declarada constitucional, uma vez que busca financiar serviço relacionado à segurança pública, que tem natureza de prestação geral e indivisível. Assim, não se enquadra no conceito constitucional de taxa e, portanto, deve ser custeado por meio de impostos. Também destaca que a base de cálculo das taxas deve refletir os custos da administração pública na prestação ou disponibilidade do serviço, sem considerar fatores alheios ao aparato estatal.

Quanto à taxa pela emissão de certidão de pagamento de tributos e de inexistência de débitos fiscais, sustenta violação ao art. 5º, XXXIV, "b", da Constituição Federal, pois impõe a cobrança para a emissão de certidões e atestados, prática que ofende a garantia de gratuidade estabelecida nesse dispositivo constitucional.

A ação questiona as disposições do anexo I, item 1, anexo II, item 12, e anexo VIII, item 1, todos do Decreto-Lei 5, de 15.3.1975, com alterações dadas pelo Decreto-Lei 403, de 28.12.1978; Lei 3.347, de 29.12.1999; e Lei 7.175, de 28.12.2015, do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, os Decretos 3.856, de 29.12.1980, e 23.695, de 6.11.1997, nos seguintes termos:

Decreto-Lei 5/1975 do Estado do Rio de Janeiro

Art. 104. A Taxa de Serviços Estaduais incide sobre os atos expressamente enumerados na Tabela a que se refere o artigo 107 deste Decreto-lei. [...]

Art. 107. A taxa será recolhida de acordo com os fatos geradores previstos nas tabelas anexas, através do documento de arrecadação específico, aprovado pela Secretaria de Estado incumbida dos assuntos fazendários, e terá destinação determinada em orçamento anual, vinculada às atividades que lhe deram origem. (Redação do caput dada pela Lei Nº 7175 DE 28/12/2015); [...]

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 197 de 220

RE 1417155 / RN

ANEXO I – ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Valores das taxas de serviços estaduais para o exercício de 2015

ATO OU SERVIÇO R\$

1 – Pedido de:

1.1. Certidão

1.1.1 – de não existência de débito fiscal constituído, por certidão requerida: 50,97

1.1.2 – de pagamento do ITBI, por imóvel objeto de transmissão ou cessão de direitos, relativamente a fatos geradores ocorridos até 28 de fevereiro de 1989: 50,97

1.1.3 – de pagamento de ITD, por imóvel objeto de doação ou de transmissão a causa de morte, relativamente a fatos geradores ocorridos a partir de 1º de março de 1989: 50,97

1.1.4 – de pagamento, parcial ou total, de qualquer tributo ou receita estadual: 50,97 [...]

ANEXO II – TAXAS DE SEGURANÇA E CENSURA

[...]

12 – Prevenção e extinção de incêndio

12.1 – unidades imobiliárias de utilização residencial, ocupadas ou não, por ano [...]

12.2 – unidades imobiliárias de utilização não residencial, ocupadas ou não, por ano [...]

ANEXO VIII – VALORES DAS TAXAS DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA PARA CONTRIBUINTES OPTANTES PELO REGIME DO SIMPLES NACIONAL

Valores das taxas de serviços estaduais para o exercício de 2015

ATO OU SERVIÇO R\$

1 – Pedido de:

1.1. Certidão

1.1.1 – de não existência de débito fiscal constituído, por certidão requerida: 15,29

1.1.2 – de pagamento do ITBI, por imóvel objeto de transmissão ou cessão de direitos, relativamente a fatos geradores ocorridos até 28 de fevereiro de 1989: 15,29

1.1.3 – de pagamento de ITD, por imóvel objeto de doação ou de transmissão a causa de morte, relativamente a fatos geradores ocorridos a partir de 1º de março de 1989: 15,29

1.1.4 – de pagamento, parcial ou total, de qualquer tributo ou receita estadual: 15,29 [...]

RE 1417155 / RN

Decreto 3.856/1980 do Estado do Rio de Janeiro

CAPÍTULO I – Do Fato Gerador

Art. 1º – Constituem fato gerador da taxa de serviços de prevenção e extinção de incêndio, prestados ou colocados à disposição de unidades imobiliárias de utilização residencial ou não-residencial, ocupadas ou não.

Parágrafo único – Considera-se unidade imobiliária qualquer espécie de construção de utilização residencial ou destinada ao exercício de atividade comercial, produtora, industrial e prestadora de serviço. [...]

CAPÍTULO III – Do Contribuinte

Art. 3º – Contribuinte da taxa é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, da unidade imobiliária residencial ou não-residencial

CAPÍTULO IV – Da Base de Cálculo

Art. 4º – A base de cálculo da taxa é a área construída da unidade imobiliária, de acordo com a seguinte tabela: [...]

CAPÍTULO V – Do Pagamento

Art. 7º – O pagamento da taxa é anual, obedecidos os seguintes prazos, fixados de acordo com o final da inscrição da unidade nos cadastros imobiliários correspondentes; [...]

Decreto 23.695/1997 do Estado do Rio de Janeiro

Art. 1º Fica delegada ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro - CBMERJ - a competência para arrecadar os recursos advindos da Taxa de Serviços Estaduais relativa à Prevenção e Extinção de Incêndios, referida no item 18 do inciso II da tabela a que se refere o art. 106 do Código Tributário Estadual, instituído pelo Decreto-lei nº 5 , de 15.03.74. [...]

Art. 2º A referida taxa será arrecadada por meio de Guia Própria, mediante depósito na Conta Corrente ERJ/CBERJ, FUNESBOM/RECURSOS/TAXA DE INCÊNDIO, de acordo com o que se refere o § 1º do art. 3º, da Lei nº 622/82 e o art. 1º, do Decreto nº 11.299/88.

Parágrafo único - Os recursos oriundos da arrecadação da referida taxa serão aplicados no FUNDO DA DÍVIDA PÚBLICA.

[...]

Art. 5º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, com efeitos a contar a partir de 1º de janeiro de 1997.

Todos os três processos tiveram o julgamento iniciado no plenário

RE 1417155 / RN

virtual. No RE 1.417.155, tema 1.282/RG, o relator Ministro Dias Toffoli votou no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário da Governadora do Rio Grande do Norte, a fim de julgar constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin. O Ministro Flávio Dino apresentou divergência e votou pela inconstitucionalidade da taxa.

O Ministro Edson Fachin, relator das ADPFs 1.028 e 1.029, julgou procedentes os pedidos e foi acompanhado pelo Ministro Flávio Dino. O Ministro Dias Toffoli apresentou divergência, tendo sido acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes.

O julgamento das três ações foi interrompido em razão de pedido de destaque do Ministro Luiz Fux.

Feito esse breve relato, passo ao voto.

• Da importância e necessidade de revisitação do tema

Como se vê, o cerne da questão em todos os três casos consiste em saber se os serviços de combate a incêndio e correlatos podem ser financiados por meio de taxas ou se deveriam ser por meio de impostos. De maneira mais específica, busca-se responder a questionamento sobre se esses serviços são passíveis de divisão e individualização.

Trata-se de tema de extrema relevância e que merece ser revisitado e definido de maneira clara e objetiva por esta Corte. A questão em debate possui sérias implicações tanto no âmbito jurídico quanto na vida cotidiana dos cidadãos, exigindo análise cuidadosa.

Desde logo, reafirmo minha posição, já externada quando do julgamento do tema 16 da sistemática da repercussão geral. Naquela oportunidade, defendi a constitucionalidade das taxas de combate a incêndio instituídas por municípios, ficando vencido juntamente com os Ministros Dias Toffoli, Luiz Fux e Alexandre de Moraes.

RE 1417155 / RN

Penso que, a partir daquele julgamento – em que se discutia a instituição das referidas taxas por entes **municipais** –, houve uma incorreta ampliação do entendimento desta Corte para declarar a inconstitucionalidade de todos os tipos de taxas de combate a incêndio, não mais por inconstitucionalidade formal, mas por inconstitucionalidade material, em razão do suposto caráter indivisível do serviço prestado.

Conforme já destacado nos votos que me antecederam, a questão controvertida envolve decisões conflitantes desta Suprema Corte. Por um lado, temos o tema 16 da sistemática da repercussão geral e a ADI 4.411/MG, ambos de relatoria do Ministro Marco Aurélio, em que esta Corte declarou a inconstitucionalidade da taxa de prevenção e combate a incêndio do município de São Paulo e da taxa instituída pelo Estado de Minas Gerais para combate e prevenção a incêndios. A partir desses dois julgamentos, várias são as decisões que reafirmaram a inconstitucionalidade desses tipos de taxa (vide o RE 1.362.663-AgR, Primeira Turma, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 12.8.2022, e o RE 473.611-AgR-EDv-AgR, Plenário, de relatoria do Ministro André Mendonça, DJe 23.4.2024).

Por outro lado, a Súmula 549/STF, ainda em vigência, publicada em 12.12.1969, estabelece a constitucionalidade da Taxa de Bombeiros instituída pelo Estado de Pernambuco (“*A taxa de bombeiros do Estado de Pernambuco é constitucional, revogada a Súmula 274*”). Ademais, a jurisprudência mais antiga deste Tribunal é remansosa a respeito da constitucionalidade das referidas taxas. Confira-se:

“AGRAVO REGIMENTAL. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. TAXA DE COMBATE A SINISTRO. ALEGADA OFENSA AO INCISO II E AO § 2º DO ART. 145 DO MAGNO TEXTO.

Ao julgar o RE 206.777, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade da cobrança da taxa em referência, uma vez que destinada a cobrir despesas com a manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios, atividade estatal que se traduz em

RE 1417155 / RN

prestação de utilidade específica e divisível, cujos beneficiários são suscetíveis de referência. Precedentes: RE 369.627 e os AIs 473.184, 470.127 e 467.963. Agravo desprovido." (AI-AgR 551.629/SP, rel. Ministro Carlos Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 8.9.2006)

"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE INCÊNDIO. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - É legítima a cobrança da Taxa cobrada em razão da prevenção de incêndios, porquanto instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível. Precedentes. II - Agravo regimental improvido." (AI 677.891 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 17.4.2009)

Como se vê, os casos ora em julgamento representam uma oportunidade ímpar para esta Corte refletir de maneira mais aprofundada sobre a matéria, a fim de estabelecer diretrizes que contribuam para a segurança jurídica e para a adequada interpretação do ordenamento jurídico vigente.

2) Da alegação de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte

Na ADPF 1.028, analisa-se também a suposta inconstitucionalidade formal da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combates a Incêndios (TVPHCI), do Estado de Pernambuco.

Quanto a esse ponto, tanto o relator, Ministro Edson Fachin, quanto o Ministro Dias Toffoli entenderam haver usurpação de competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do inciso XI do art. 22 da Constituição Federal.

A esse respeito, convém destacar que não é incomum nesta Corte, e também na doutrina especializada, o enfrentamento de dúvidas atinentes

RE 1417155 / RN

aos limites da competência legislativa dos entes federados. A questão se torna ainda mais intrincada em decorrência da incidência de mais de uma ordem jurídica sobre um mesmo território e, sobretudo, em razão da aparente vinculação de determinadas matérias a mais de um tipo de competência legislativa. Para aferir em que catálogo de competências recai determinada questão e, portanto, determinar qual pessoa política possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma subsunção da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal. Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos.

Nos termos lecionados por Christoph Degenhart, o texto constitucional, ao descrever determinada matéria no catálogo de competências, pode elencar questões genéricas do cotidiano, como “floresta”, “caça”, “pesca”, “fauna”, “conservação da natureza” (CF, art. 24, VI) ou referir-se a campos específicos do Direito, como “direito civil”, “direito penal”, “direito marítimo” (CF, art. 22, I) (DEGENHART, Christoph, *Staatsrecht*, I, Heidelberg, 22. ed. 2006, p. 56-60).

Ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: (i) a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, (ii) o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht*, I, Heidelberg, 22. ed. 2006, p. 56-60).

No presente caso, a parte requerente alega que o Estado teria invadido competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do inciso XI do art. 22 da Constituição Federal.

Conforme bem esclarecido pelo Ministro Edson Fachin, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997), ao mesmo tempo que atribui competência ao CONTRAN para regulamentar as normas previstas no

RE 1417155 / RN

referido Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, dispõe que compete aos órgãos estaduais e distritais a realização de vistorias e inspeções veiculares. Confira-se:

“Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;”

“Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

III - vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020)“

De acordo com a regulamentação estabelecida pelo CONTRAN (Resoluções 941 e 919, ambas de 28 de março de 2022), a fiscalização dos extintores de incêndio nos veículos em que eles são exigidos e dos demais itens obrigatórios do veículo está incluída no escopo da vistoria veicular, realizada em âmbito estadual.

Diante desse contexto, a mim me parece necessário fazer uma análise do que efetivamente dispõe a legislação questionada a fim de examinar se de fato ela destoa da regulamentação nacional ou se apenas busca remunerar um serviço cuja prestação compete aos Estados, por expressa disposição do Código de Trânsito Brasileiro.

Nesse aspecto, considero que a Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combates a Incêndios (TVPHCI), do Estado de Pernambuco, efetivamente extrapola a legislação nacional, uma vez que atribui ao Corpo de Bombeiros essa atribuição, para além da inspeção veicular realizada pelo Departamento de Trânsito (DETRAN) daquele Estado.

RE 1417155 / RN

Confira-se:

Lei nº 7.550, de 20 de dezembro de 1977 do Estado de Pernambuco:

TAXA DE FISCALIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE COMPETÊNCIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE PERNAMBUCO.

(...)

4) TAXA DE VISTORIAS DE SEGURANÇA EM MEIOS DE TRANSPORTE RELATIVAMENTE A EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO, ATENDIMENTO PRÉ HOSPITALAR EM ACIDENTES DE TRANSITO E COMBATE A INCÊNDIOS (TVPHCI).

ANUAL	Valores em Real
4.1 Motocicleta .	10,00
4.2 Auto-passeio .	16,00
4.3 Coletivos urbanos e rodoviários (transporte de pessoas) ônibus ou congêneres	27,00
4.4 Caminhões de transporte de cargas .	37,00

**TABELA DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS –
TFUSP/COMPETÊNCIA DETRAN/PE ANO 2016**

(...)

6.1.1.28	Vistoria em trânsito (veículos de outras UF) Lacrada	85,54
6.1.1.29	(REVOGADO) (Revogado pelo art. 2º e Anexo Único da Lei nº 16.217, de 7 de dezembro de 2017.)	
6.1.1.30	(REVOGADO) (Revogado pelo art. 2º e Anexo Único da Lei nº 16.217, de 7 de dezembro de 2017.)	
6.1.1.31	Vistoria por veículo (até 9 lugares ou 3500 kg)	43,44
6.1.1.32	Vistoria por veículo (mais de 9 lugares ou mais de 3500 kg)	53,43

Por esse motivo, acolho a alegação de inconstitucionalidade formal da Taxa de Vistorias de Segurança em Meios de Transporte Relativamente a Equipamentos de Proteção contra Incêndio, Atendimento Pré-

RE 1417155 / RN

Hospitalar em Acidentes de Trânsito e Combates a Incêndios (TVPHCI), do Estado de Pernambuco.

Passo, então, à análise de alegação de constitucionalidade material.

3) Da alegação de constitucionalidade material

Inicialmente, conforme lições de Geraldo Ataliba, pode-se conceituar as taxas como sendo um “*tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado*”. (ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 156)

As taxas, portanto, têm por vetor o princípio da comutatividade, ou seja, são vinculadas ao exercício de determinada atividade estatal e devem mensurar os custos da atividade em concreto. Apenas o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível justifica a sua instituição, em observância aos requisitos previstos no art. 145, II, da CF/88 e nos artigos 78 e 79 do CTN. Confira-se:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;”

“Art. 78 Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem e aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade

RE 1417155 / RN

pública e ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder".

"Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários."

Paulo de Barros Carvalho também esclarece que "*em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas – prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia – o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência*". (CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 40-41)

Humberto Ávila igualmente pontua que "*as taxas só podem ser instituídas em razão de atividade estatal relacionada ao contribuinte, devendo o seu valor manter não apenas uma relação de pertinência, mas também uma relação de equivalência com esta atividade*". (ÁVILA, Humberto. As taxas e sua mensuração. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo: Dialética, nº 204, 2012, p. 42)

No mesmo sentido, Hugo de Brito Machado afirma que "*o valor*

RE 1417155 / RN

dessa espécie tributária há de ser determinado, ainda que por aproximação e com uma certa margem de arbítrio, tendo-se em vista o custo da atividade estatal à qual se vincula. A não ser assim, a taxa poderia terminar sendo verdadeiro imposto, na medida em que seu valor fosse muito superior a esse custo". (Curso de direito tributário, 41ª ed., Malheiros, p. 402)

Nesse diapasão, quando a Constituição Federal assevera que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos, nada mais pretendeu o constituinte do que reafirmar a natureza sinalagmática dessa espécie tributária. Prestigia-se, por conseguinte, a referibilidade, requisito inerente a essa modalidade de tributo, na medida em que o valor cobrado a título de taxa, diversamente do que ocorre com os impostos, só pode variar de acordo com o custo da atividade que constitui seu fato gerador.

É justamente essa natureza contraprestacional que justifica a vedação de que as taxas tenham base de cálculo própria dos impostos, prevista tanto no § 2º, II, do art. 145 da Constituição Federal quanto no parágrafo único do art. 77 do Código Tributário Nacional. Nas lições da Professora Tathiane Piscitelli, "ambos os dispositivos reforçam a necessidade de coerência entre a dimensão econômica sobre a qual incide o tributo e o comportamento respectivo que gera a incidência". (Piscitelli , Tathiane. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 252)

Isso porque o serviço público que origina a cobrança da taxa deve ser específico e divisível, isto é, prestado *uti singuli*. Sua utilização pelo contribuinte pode ser efetiva, quando o serviço é prestado diretamente, ou potencial, quando está disponível para uso. Dessa maneira, serviços prestados em caráter *uti universi* não podem ser objeto de cobrança de taxas.

A dúvida dos presentes autos, então, é saber se as denominadas taxas de prevenção e combate a incêndios são passíveis de individualização a fim de estabelecer correspondência com o custo da atividade de fiscalização do poder de polícia e/ou da prestação do serviço.

Quanto a esse aspecto, penso que devemos aplicar a mesma lógica há anos pacificada pela jurisprudência desta Corte referente às taxas de

RE 1417155 / RN

coleta de lixo, cristalizada na Súmula Vinculante 19. Vale dizer: a cobrança de referidas taxas relativamente a serviços prestados em logradouros públicos se revela inconstitucional, mas não o são quando se prestam a remunerar serviços específicos, tais como a remoção de lixo domiciliar. Por oportuno, confira-se o enunciado da Súmula Vinculante 19 “*A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal*” (aprovada na sessão plenária de 29.10.2009, DJe 210, de 10.11.2009).

A matéria encontra-se bem resumida no tema 146 da sistemática de repercussão geral, cuja tese assim explica:

“I - A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal; II - A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal; III - É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.” (RE 576.321 QO-RG, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 4.12.2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe 13.2.2009)

Mutatis mutandis, essa mesma lógica é igualmente adotada por esta Corte quando da análise das chamadas taxas de segurança pública, no sentido de ser necessária a análise do que efetivamente é objeto de prestação ou fiscalização por parte do Estado. Vale dizer, seria inconstitucional a cobrança de taxa para custeio de serviços prestados de forma geral à coletividade (ex.: policiamento ostensivo), mas não para custeio de determinados serviços específicos e divisíveis prestados por órgãos de Segurança Pública (ex.: a emissão de um alvará de funcionamento, reboque de um veículo, emissão de certidões, vistorias

RE 1417155 / RN

específicas). A atividade de segurança pública, *per se*, deve ser custeada por meio de impostos, o que não impede que outras prestações individualizadas e mensuráveis sejam realizadas pelos órgãos de segurança pública, as quais podem ser remuneradas por taxas. Nesse sentido, transcrevo a ementa da ADI 7.035:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. INC. III DO ART. 4º, ART. 6º, ART. 15, ITEM 6 DA TABELA I DO ANEXO ÚNICO DA LEI N. 4.254/1988, ALTERADA PELAS LEIS NS. 4.455/1991, 5.114/1999 E 6.741/2015, DO PIAUÍ. ATOS DE VISTORIA E ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (UTI SINGULI) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS POR ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CARÁTER GERAL E INDIVISÍVEL (UTI UNIVERSI). IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA POR TAXA. PRECEDENTES. OFENSA AO DISPOSTO NO INC. II E § 2º DO ART. 145 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA PARA OBTENÇÃO DE CERTIDÕES EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS PARA DEFESA DE DIREITOS OU ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÕES DE INTERESSE PESSOAL. AL. B DO INC. XXXIV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Os atos listados nos itens 6.3, 6.4, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10 e 6.17 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, são de efetivo exercício do poder de polícia estatal praticados no interesse específico de determinados administrados, objetivando aferir a compatibilidade das suas pretensões particulares aos imperativos públicos de segurança. Não se cuidam de serviços de segurança pública prestados indistintamente à população.

2. É inconstitucional o disposto no item 6.6 da Tabela I do

RE 1417155 / RN

Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí: serviço de segurança pública, exercido pela polícia ostensiva e judiciária para cobertura de eventos particulares, que não constitui fato gerador de taxa pelo caráter indivisível e universal da atividade desenvolvida. Precedentes.

3. É inconstitucional o disposto no item 6.5 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí, no qual se define taxa para a emissão de certidões e atestados requeridos para interesses particulares, por ofensa à al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República. Precedentes.

4. A vedação prevista na al. b do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República não impede a instituição de taxa pelo fornecimento de cópias e reproduções de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada para o resarcimento dos gastos com o material utilizado, bem como a cobrança de taxa para a emissão de atestado coletivo ou individual de interesse de empresa privada.

5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o disposto nos itens 6.5 e 6.6 da Tabela I do Anexo Único da Lei n. 4.254/1988, do Piauí.” (ADI 7.035, rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 29.6.2022)

Aplicando esse raciocínio ao caso ora em exame, constato que as normas impugnadas descrevem tanto serviços públicos específicos e divisíveis quanto atividades perfeitamente delimitadas a serem objeto de fiscalização do efetivo exercício do poder de polícia estatal. Conforme visto acima, os dispositivos que tratam das taxas de prevenção e combate a incêndios abrangem imóveis residenciais, edificações comerciais e atividades perfeitamente delimitáveis, estando presente a referibilidade.

Percebe-se que as taxas de utilização de serviços os definem de forma a serem passíveis de individualização, bem assim as taxas de exercício do poder de polícia estatal são delineadas de forma a abranger situações em que tal exercício é realizado em benefício específico de determinados administrados, com o propósito de verificar a conformidade de suas pretensões particulares com os imperativos de

RE 1417155 / RN

segurança pública.

Em sendo assim, considero que as taxas questionadas nas presentes ações encontram-se devidamente vinculadas à atividade estatal específica, potencialmente prestada em favor do contribuinte (*uti singuli*), sendo passível de individualização.

4) Da constitucionalidade das Taxas para Emissão de Certidões do Estado do Rio de Janeiro

Por fim, discute-se, na ADPF 1.029, a constitucionalidade da taxa de emissão de certidão e de inexistência de débitos fiscais, prevista no Decreto-Lei 5/1975, do Estado do Rio de Janeiro.

Quanto a esse ponto, a jurisprudência desta Corte já teve a oportunidade de conferir os contornos interpretativos ao art. 5º, XXXIV, b, CF/88), que assegura a gratuidade na obtenção de certidões em repartições públicas quando forem necessárias para a defesa de direitos ou esclarecimento de situações de interesse pessoal. Esse direito representa imunidade tributária e é uma garantia constitucional que permite ao indivíduo ou a uma coletividade proteger seus direitos e obter informações relevantes.

Entretanto, conforme bem salientado pelo Min. Dias Toffoli, a gratuidade não é absoluta, pois depende da comprovação, por parte do solicitante, de que a certidão é necessária para a defesa de direitos ou para o esclarecimento de situações de interesse pessoal. Essa necessidade é presumida quando a certidão se refere ao próprio requerente, e não se exige uma justificativa detalhada nesse caso. Porém, quando o pedido envolve interesses de terceiros ou indiretos, torna-se essencial explicitar a finalidade do requerimento. Sobre o tema confira-se ementa de julgado desta Corte:

"Ação direta de constitucionalidade. Lei Federal nº 9.289/96. Tabela IV. Cobrança de custas pela expedição de certidões pela Justiça Federal de primeiro e segundo graus. Direito de gratuidade de certidões (art. 5º, inciso XXXIV, alínea b, da

RE 1417155 / RN

CF/88). Imunidade tributária. Garantia fundamental dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Interpretação conforme à Constituição. 1. A Constituição da República garante aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a gratuidade na obtenção de certidões nas repartições públicas, desde que ‘para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal’ (art. 5º, XXXIV, CF/88). Nas palavras do eminente Ministro Celso de Mello, ‘o direito à certidão traduz prerrogativa jurídica, de extração constitucional, destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações’ (RE 472.489-AgR, Segunda Turma, DJe de 29/8/08). Essa garantia fundamental não depende de concretização ou regulamentação legal, uma vez que se trata de garantia fundamental dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata. 2. O direito à gratuidade das certidões, contido no art. 5º, XXXIV, b, da Carta Magna, também inclui as certidões emitidas pelo Poder Judiciário, inclusive aquelas de natureza forense. A Constituição Federal não fez qualquer ressalva com relação às certidões judiciais, ou àquelas oriundas do Poder Judiciário. Todavia, a gratuidade não é irrestrita, nem se mostra absoluta, pois está condicionada à demonstração, pelo interessado, de que a certidão é solicitada para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situações de interesse pessoal. Essas finalidades são presumidas quando a certidão pleiteada for concernente ao próprio requerente, sendo desnecessária, nessa hipótese, expressa e fundamentada demonstração dos fins e das razões do pedido. Quando o pedido tiver como objeto interesse indireto ou de terceiros, mostra-se imprescindível a explicitação das finalidades do requerimento. 3. Ação direta julgada parcialmente procedente, de modo que, conferindo interpretação conforme à Constituição à Tabela IV da Lei 9.289, de 4 de julho de 1996, fique afastada sua incidência quando as certidões forem voltadas para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal, consoante a

RE 1417155 / RN

garantia de gratuidade contida no art. 5º, XXXIV, b, da Carta Magna, finalidades essas presumidas quando a certidão pleiteada for concernente ao próprio requerente, sendo desnecessária, nessa hipótese, expressa e fundamentada demonstração dos fins e das razões do pedido." (ADI 2.259, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2020)

Acompanho, assim, o voto do Ministro Dias Toffoli, no sentido de afastar a cobrança da taxa de emissão de certidão de pagamento de tributos e de inexistência de débitos fiscais, prevista no Decreto-Lei 5/1975, do Estado do Rio de Janeiro, quando as certidões se voltarem para a defesa de direitos ou para o esclarecimento de situação de interesse pessoal, os quais são presumidos quando a certidão pleiteada for concernente ao próprio requerente.

5) Voto

Ante o exposto, nos autos do RE 1.417.155, tema 1.282/RG, acompanho o relator, Ministro Dias Toffoli, no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual 247/2002, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual 612/2017. Acompanho igualmente a tese proposta para o tema 1.282, qual seja:

"São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares".

No tocante à ADPF 1.028, o voto reajustado do Exmo Min. Relator tanto no mérito quanto na proposta de modulação.

Por fim, em relação à ADPF 1.029, igualmente acompanho o voto

RE 1417155 / RN

reajustado do Exmo. Min. Relator de forma a julgar parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para dar interpretação conforme à Constituição ao Anexo I, item 1, e ao Anexo VIII, item 1, do Decreto-Lei 5/75, do Estado do Rio de Janeiro, com as alterações dadas pelo Decreto-Lei 403/78 e pelas Leis 3.347/99 e 7.175/2015. Voto, portanto, no sentido de afastar a incidência desses dispositivos quando as certidões forem voltadas para a defesa de direitos ou para o esclarecimento de situação de interesse pessoal, consoante a garantia de gratuidade, contida no art. 5º, inciso XXXIV, alínea b, da Carta Magna. Tais finalidades são presumidas quando a certidão pleiteada for concernente ao próprio requerente, sendo desnecessária, nessa hipótese, expressa e fundamentada demonstração dos fins e das razões do pedido.

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 215 de 220

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
(PRESIDENTE) -** Também acompanho os Relatores.

26/03/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Fachin, pode identificar para mim o dispositivo específico do ponto da divergência da inspeção veicular?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Pois não, Ministro-Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É na ADPF 1.029, não é?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Não, é a de Pernambuco. Na ADPF 1.028, a circunstância específica provavelmente já foi remetida à Secretaria do Plenário. Estou, no dispositivo, com a proposta acolhida pela maioria, julgando parcialmente procedente os pedidos formulados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.028, do Estado de Pernambuco, para declarar a inconstitucionalidade da taxa de vistoria de segurança em meios de transporte.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Está especificado já. Está bem.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Só nesse ponto há inconstitucionalidade. Mantida a constitucionalidade da taxa de prevenção e extinção de incêndio.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Proclamo o resultado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não, Ministro Toffoli.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Só para esclarecer, diante dos votos proferidos, que modulo nas duas ADPF, acompanhando o eminentíssimo Relator.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 217 de 220

RE 1417155 / RN

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
(PRESIDENTE) - Está ótimo.**

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Tanto na ADPF nº 1.028, de Pernambuco, quanto na ADPF nº 1.029, do Rio de Janeiro. Evidentemente, virão os embargos, em que poderemos rediscutir o tema – bastante produtivo na data de hoje – relativo a essas competências todas. Cumprimento Vossa Excelência pela condução.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
(PRESIDENTE) - Obrigado!**

Ministro Gilmar, deseja falar?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, verifico, informação factual, que, no Distrito Federal, a situação é: para transferência de veículos, o Detran cobra R\$238,00 e se faz uma vistoria que, no caso do Distrito Federal, valendo-se da cláusula prevista na resolução do Contran, vistoria terceirizada, é de R\$ 124,00. O Detran cobra pelas operações e há uma empresa que faz.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES - É o modelo de todo o país.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Esse é o modelo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
(PRESIDENTE) - Proclamo o resultado.**

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 218 de 220

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155

PROCED. : RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE. (S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RECD. (A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

RECD. (A/S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO NORTE

ADV. (A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE

ADV. (A/S) : LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA (A1828/AM,
21445/DF, 10503/ES, 139419/MG, 29661/MS, 39935-A/PA, 66447/PE,
122402/PR, 112310/RJ, 22122 A/RN, 303020/SP)

ADV. (A/S) : FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA (41765/DF, 069114/RJ)

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

AM. CURIAE. : ESTADO DE ALAGOAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAPÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

AM. CURIAE. : ESTADO DA BAHIA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ESTADO DO MARANHÃO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARANÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 219 de 220

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE. : ESTADO DE RORAIMA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE. : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : ESTADO DE SERGIPE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE. : ESTADO DE TOCANTINS
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, propondo, ainda, a fixação da seguinte tese (tema 1.282 da repercussão geral): "São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares", no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin; e do voto do Ministro Flávio Dino, que divergia do Ministro Relator e negava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, o processo foi destacado pelo Ministro Luiz Fux. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Shopping Centers -ABRASCE, o Dr. Giuseppe Pecorari Melotti; e, pelo *amicus curiae* Estado de Alagoas, o Dr. Gustavo Henrique Maranhão Lima, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 8.11.2024 a 18.11.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, e propunha a fixação da seguinte tese (tema 1.282 da repercussão geral): "São constitucionais as taxas estaduais pela utilização,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 220 de 220

efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares", o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Frederico Martins, Procurador do Estado do Rio Grande do Norte; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Shopping Centers - ABRASCE, o Dr. Giuseppe Pecorari Melotti; e, pelo *amicus curiae* Estado de Alagoas, o Dr. João Cássio Adileu Miranda, Procurador do Estado. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 20.3.2025.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.282 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário interposto pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade dos itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/02, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 612/17, e fixou a seguinte tese: "São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares". Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Flávio Dino e Cármem Lúcia, que negavam provimento ao recurso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 26.3.2025.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonçalves Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário